

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

CIUDADES  
INTERMEDIAS  
EN  
AMÉRICA LATINA  
CONFIGURACIONES REGIONALES Y LOCALES

EDWIN AGUIRRE RAMÍREZ, CLAUDIA ALEXANDRA DUQUE FONSECA Y HUBERT MAZUREK  
COORDINADORES



# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

Daniel Alberto Constandse Cortez  
RECTOR

Salvador David Nava Martínez  
SECRETARIO GENERAL

Guadalupe Gaytán Aguirre  
SECRETARIA ACADÉMICA

Mayola Renova González  
COORDINADORA EDITORIAL Y DE PUBLICACIONES

Fausto Enrique Aguirre Escárcega  
DIRECTOR DEL INSTITUTO DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ARTE

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CIUDAD JUÁREZ

CIUDADES  
INTERMEDIAS  
EN  
AMÉRICA LATINA  
CONFIGURACIONES REGIONALES Y LOCALES

EDWIN AGUIRRE RAMÍREZ, CLAUDIA ALEXANDRA DUQUE FONSECA Y HUBERT MAZUREK  
COORDINADORES

D. R. © Edwin Aguirre Ramírez, Claudia Alexandra Duque Fonseca  
y Hubert Mazurek, por coordinación.

© Universidad Autónoma de Ciudad Juárez  
Avenida Plutarco Elías Calles 1210  
Fovissste Chamizal, C. P. 32310  
Ciudad Juárez, Chihuahua, México  
Tels. +52 (656) 688 2100 al 09

Primera edición, 2025  
Disponible en: [elibros.uacj.mx](http://elibros.uacj.mx)



ISBN: 978-607-520-543-4

---

La edición, diseño y producción editorial de este documento estuvieron a cargo de la  
Coordinación Editorial y de Publicaciones

*Coordinación editorial:*

Mayola Renova González

*Cuidado editorial:*

Coordinación Editorial y de Publicaciones

*Diseño de portada y diagramación:*

Leopoldo Bejarano

*Imagen de portada:*

Alejandro Grisales Valencia

**7 Presentación**

**19 Parte 1. La ciudad intermedia en su entorno regional**

[Jorge Andrés Rivera Pabón](#)

- 33 Capítulo 1. Las ciudades medias hidalguenses en el contexto de la metrópolis de la Ciudad de México. Una aproximación desde la política habitacional y el mercado de vivienda**

[Tito Armando Cruz Aguirre](#)

- 57 Capítulo 2. A mobilidade intermunicipal na região administrativa de Bauru, Brasil: uma análise da rede modal rodoviária**

[Geise Brizotti Pasquotto](#)

[Letícia Leão Barbosa Schmidt](#)

[Vivian de Carvalho Ferraro](#)

**93 Parte 2. La ciudad intermedia como espacio de proximidad social**

[Ricardo López Santillán](#)

- 101 Capítulo 3. Manizales, ciudad intermedia: urbanización capitalista vs. proximidad social**

[Juan Guillermo Villegas Alzate](#)

**129 Capítulo 4.** Pandemia e configuração urbana: uma análise multiescalar da difusão da COVID-19 no território e nas redes urbanas das cidades-médias

[Paulo Jorge Riss da Silva](#)

[Rogério Leandro Lima Silveira](#)

[Rosmari Cazarotto](#)

[Helena Moura Vogt](#)

[Carolina Rezende Faccin](#)

**167 Capítulo 5.** Una isla en la ciudad. Heterotopías desde la visión de niñas y niños en El Salitre, Querétaro-México

[Alejandra Elizabeth Casillas Cardona](#)

[Anaid Sánchez García](#)

[Guadalupe Rocha Solache](#)

[Angélica Álvarez Quiñones](#)

# PRESENTACIÓN

El interés de los investigadores por las ciudades intermedias no es nuevo. Muchos geógrafos, economistas y sociólogos, a principios del siglo pasado, ya se preguntaban por las razones que sustentan el crecimiento urbano, el papel de las ciudades en el crecimiento regional y el límite de este crecimiento en el contexto de la generación de desequilibrios territoriales y sociales, y desigualdades económicas.<sup>1</sup> Posteriormente, en los años 1960 a 2000, las corrientes de la geografía urbana, la sociología urbana o la economía regional, se esforzaron en mostrar la importancia de la jerarquía urbana y los equilibrios de la distribución de las ciudades intermedias para el desarrollo local y la competitividad nacional (Aydalot, 1985; Bailly y Huriot, 1999; Bairoch, 1977; Bairoch, 1985; Bairoch, 1996; Bairoch, 1999; Berry, 1961; Berry y Garrison, 1958; Boudeville, 1968; Calderon y Flores, 1981; Camagni, 1992; Castells, 1969; Cuervo González, 1999; Cuervo González y González Montoya, 1997; Fujita et al., 1999; Hall, 1999; Haumont, 1968; Iziga Núñez, 1983; Krugman, 1996; Krugman y Elizondo, 1996; Polèse, 1994; Polèse, 1998; Puga y Venables, 1999; Pumain, 1982; Pumain, 1995; Rosenblat y Pumain, 1993; Sanders, 1992; Stren et al., 1992; Veltz, 1996; Black y Henderson, 1999).<sup>2</sup>

Desde los años 2000 (aproximadamente), lo urbano se asocia a diversos temas como:

- Integración en la globalización y competencia entre ciudades (Boisier, 2005; Polèse, 2004; Benko, 2007; De Mattos, 2010)

---

<sup>1</sup> Podríamos citar muchas escuelas y autores que han introducido la noción de ciudad intermedia: Weber, Christaller, la escuela de ciencia regional con Walter Isard, Elysée Reclus, la escuela de Chicago y muchos otros.

<sup>2</sup> Las referencias se dan con fines ilustrativos, ya que existe abundante literatura sobre estos temas.

Benko y Lipietz, 2000; Maricato, 2017; Martinus y Sigler, 2018; Veltz, 1996; Veltz, 2000),

- Megaciudades (Martin y Ottaviano, 2001; Segre, 2001, Clerc et al., 2015),
- Sistemas urbanos y metropolización (Dureau et al., 2000, Bouba-Olga et al., 2008; Gaschet y Lacour, 2002; Pumain et al., 2009),
- Medio ambiente y ciudad sostenible (Theys y Emelianoff, 2001, Di Pace y Caride, 2004; Da Cunha et al., 2005 Boissonade, 2015; Bulkeley, 2013; d’Ercole et al., 2009; Gardner et al., 2016; Krellenberg et al., 2013; Mazurek, 2009; Mazurek, 2018; Pattaroni et al., 2008; Rosenzweig et al., 2011; UN-Habitat, 2011),
- Urbanismo y desigualdades intraurbanas (Ascher, 2001, Bretagnolle et al., 2009; Calthorpe, 2011; Diaz y Torres, 2012; Downton, 2009; Miranda, 2003; Muller et al., 2010; Storper y Scott, 2009; UN-Habitat, 2013).

Frente al proceso de crecimiento de las megalópolis, el interés por las ciudades pequeñas y medianas ha ido disminuyendo en las políticas de planificación, particularmente en América Latina; mientras en Europa la preocupación por el desarrollo regional, el urbanismo y las metrópolis equilibradas han sido prioridades. Cabe recordar que entre el año 2000 y la actualidad se ha triplicado el número de ciudades con más de 10 millones de habitantes,<sup>3</sup> ubicándose la mayoría en los países del Sur global. En América Latina y el Caribe existen 18 megaciudades con más de 10 millones de habitantes, seguida de Norteamérica que tiene 10 y de África que cuenta con nueve (Montoya, 2018).

Sin embargo, todos estos estudios ya mencionados, y muchos otros, insisten en la necesidad de relevos regionales para asegurar el equilibrio y el desarrollo regional. La llamada ciudad intermedia es un lugar central que permite la accesibilidad a servicios, educación, salud, etc., para poblaciones ubicadas fuera de los grandes complejos urbanos, y proporciona la interfaz entre las áreas rurales y urbanas. Las grandes ciudades, las megaciudades, no juegan este papel, están desconectadas de su *hinterland* o entorno para

---

<sup>3</sup> Una sola ciudad en 1950, cinco en 1975, diez en 1995 y 30 en 2018.

asegurarse un lugar en la competitividad global, creando a menudo lo que se llama regiones periféricas o áreas marginales de dependencia.

La conformación de regiones coherentes y sostenibles necesita de ciudades intermedias basadas en una identidad, una política de descentralización y una gobernanza más cercana a los actores sociales y las realidades locales. Se podría citar, en Colombia, la región cafetera; en Bolivia, el crecimiento de ciudades medianas alrededor de Santa Cruz; en Chile, las capitales regionales, etc. La ausencia de una red equilibrada de ciudades intermedias en un territorio siempre deja lugar a la migración urbano-rural y al abandono de los territorios periféricos.

Este debate es importante porque direcciona las políticas públicas, a partir del mantenimiento de los equilibrios, del papel del ciudadano y de su participación para decidir sobre la ciudad, de las identidades y el lugar de los pueblos indígenas. También podemos plantearnos la cuestión de la calidad de vida y del modelo urbano que queremos, ante megalópolis cada vez más restrictivas y el imperativo llamado a la "transición" desde una perspectiva medioambiental.

Varios de estos temas están cubiertos en este libro, con conclusiones muy críticas sobre el modelo "ideal" de la ciudad intermedia, sinónimo a menudo, de modelo de desarrollo sostenible. Esta superposición posiblemente ocurre dada la necesidad de encontrar soluciones a problemáticas como la crisis climática y de habitabilidad. Sin embargo, no hay que perder de vista que las posturas críticas al desarrollo y las ciudades sostenibles señalan que estos no son una salida al sistema capitalista dominante y que más que contribuir a proveer soluciones y reducir las desigualdades profundizan las brechas.

Si bien sigue siendo necesario profundizar en los criterios de definición de las ciudades intermedias y en los enfoques metodológicos para su estudio desde las ciencias sociales, este compendio tiene un objetivo menos ambicioso, pero de gran pertinencia: busca ofrecer un panorama de las investigaciones recientes sobre la temática.

La primera parte se centra en la relación entre la ciudad intermedia y su entorno regional. La escritura de Tito Armando Cruz Aguirre plantea la pregunta contraria: ¿puede la creación artificial (planificada) de ciudades satélite residenciales evolucionar hacia una ciudad intermedia? La es-

peculación de la tierra en las grandes metrópolis (como la Ciudad de México) obliga a ciertos sectores de la población a instalarse en las periferias menos costosas. El caso es común tanto en América Latina como en Europa. La constitución de espacios periféricos a través de la gentrificación o el empobrecimiento puede dar lugar a la creación de ciudades de varios centenares de habitantes, que tienen una función regional o de transición rural-urbana, pero pocas actividades aparte de la residencial o comercial, y suelen ir acompañadas de fuertes desigualdades.

El artículo de Geise Brizotti Pasquotto y otros muestra la necesidad de conexiones eficientes entre la ciudad intermedia y su interior, para facilitar la movilidad de los viajeros, el acceso a los servicios y así intensificar el lugar central constituido por la ciudad principal, pero también promover el desarrollo de centros secundarios. La planificación de las ciudades intermedias, por tanto, debe ser integral, incluyendo las necesidades de la ciudad, pero también de la región que polariza.

Este eje, por desarrollar, nos interpela sobre la necesidad de considerar las ciudades intermedias en su diversidad y complejidad. En la mayoría de los casos, la dinámica de las ciudades influye en la dinámica regional; dinámica que puede seguir trayectorias muy diversas según el involucramiento del Estado, las políticas públicas, pero también las formas de gobernanza local, que pueden ir desde la total informalidad hasta la total planificación. La ciudad intermedia por lo tanto no tiene una definición universal, representa más un paradigma de desarrollo regional que una situación en la jerarquía.

La segunda parte de este libro incluye tres aportes sobre la ciudad intermedia y las proximidades internas. El crecimiento de las ciudades intermedias suele ser superior al de las grandes ciudades o metrópolis por sus características de atracción, mejor calidad de vida, coste de vida más atractivo, etc. Muchas ciudades de América Latina siguen este patrón, como nos muestra Juan Guillermo Villegas Alzate en su artículo sobre la ciudad de Manizales (Colombia). El fuerte crecimiento demográfico implica una importante demanda de vivienda y, a menudo, una expansión urbana; esta dispersión es a menudo mayor que el crecimiento de la población. En el caso de Manizales, como en muchas ciudades de América Latina, los planes de ordenamiento territorial tienen una vocación más de-

mostrativa que normativa, dejando espacio a la especulación del suelo y a la agresividad de los *lobbys* gubernamentales. En Manizales, el abandono del Estado en las políticas de vivienda dio paso a un urbanismo neoliberal, que “destruye la condición de posibilidad de proximidad social que se atribuye a las ciudades intermedias, apoyada en sus principios de privatización, desregulación, flexibilización y libre comercio”, privatizando, en particular, la vivienda social. El artículo muestra la transformación que ha sufrido Manizales de una capital regional a una ciudad que poco a poco va perdiendo su característica de relaciones sociales, volviéndose cada vez más fragmentada desde el punto de vista socioeconómico.

Este debate es importante para el futuro de las ciudades intermedias; su crecimiento, en lugar de desarrollar un mejor ambiente de vida y una mejor relación con su entorno, puede conducir finalmente a ciudades muy fragmentadas, donde la capacidad de construir y aplicar estándares se vea debilitada por la necesidad de expansión y de transformación en megápolis.

Paulo Jorge Riss da Silva y otros, muestran la relación entre la estructura espacial, la desigualdad espacial y la fragmentación en la propagación del virus causante de la COVID-19 en la región de Rio Grande do Sul y dentro de algunos municipios intermedios de esta región. La intensidad de la propagación del virus depende principalmente, a escala regional e intra-urbana, de la conectividad entre puntos de red, movilidad y centralidades. La jerarquía determina el patrón de diseminación del virus, y la estructura urbana refuerza la adaptabilidad de las poblaciones y su vulnerabilidad.

También es un punto débil de las ciudades intermedias el crecimiento urbano, la fragmentación, la segregación espacial, etcétera, pues son parámetros que debilitan cualquier reacción ante situaciones de crisis, ya sean pandémicas, vinculadas a riesgos naturales, económicas o sociales. Podemos entonces plantearnos la cuestión de la capacidad de resiliencia de estas ciudades intermedias, en comparación a las grandes ciudades, vinculadas tanto en la dinámica de crecimiento como en la dinámica de gobernanza.

Otro tema confirma estas preocupaciones. Alejandra Elizabeth Casillas Cardona y otros se interesan por Querétaro, ciudad intermedia de México, y definen el crecimiento urbano, apropiándose de lo rural, como islas urbanas propias de esta absorción de poblados rurales en la periferia de las ciudades, lo que genera situaciones de desequilibrio socioeconómico,

incluso cultural. Las autoras nos ofrecen un recorrido por las percepciones de los niños sobre sus lugares, los espacios externos y lo imaginario. Los niños construyen sus lugares simbólicos, sus lugares de vida, sus espacios de encuentro y de vida social, y ello a pesar de las limitaciones en cuanto a equipamientos y del crecimiento de las desigualdades sociales y espaciales.

Lo que une estos tres artículos es la propensión de las ciudades intermedias a crecer y generar los mismos problemas que las grandes ciudades, acentuando en ocasiones incluso los efectos centro-periferia. Estas experiencias son testigos de la necesidad de estimular la investigación con análisis de casos en muchas temáticas, para poder entender los criterios que serían necesarios en la construcción de políticas específicas, para dar a la ciudad intermedia el papel que le asigna la teoría de modelo de desarrollo regional y de mejoramiento de la calidad de vida.

Edwin Aguirre Ramírez, Claudia Alexandra Duque Fonseca y Hubert Mazurek (Coordinadores)

## REFERENCIAS

- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. Editions de l'Aube - Intervention.
- Aydalot, P. (1985). *Economie régionale et urbaine*. Economica.
- Bailly, A. y Huriot, J.-M. (1999). *Villes et Croissance: Théories, modèles, perspectives*. Anthropos.
- Bairoch, P. (1977). Population urbaine et taille des villes en Europe de 1600 à 1970: présentation des séries statistiques. *Revue d'Histoire Economique et Sociale*, 54(3), 304-335.
- Bairoch, P. (1985). *De Jericho à Mexico, villes et économie dans l'histoire*. Gallimard.
- Bairoch, P. (1996). Cinq millénaire de croissance urbaine. En Ignacy Sachs (Ed.), *Quelles villes pour quel développement?* (pp. 17-60). Presses Universitaires de France.
- Bairoch, P. (1999). Villes et développement économique dans une perspective historique. En Antoine Bailly y Jean-Marie Huriot Paris, *Villes et Croissance: Théories, modèles, perspectives* (pp. 9-48). Anthropos.
- Benko, G. (2007). Economie urbaine et régionale au tournant du siècle. *Métropoles*, 1, 141-181.
- Benko, G. y Lipietz, A. (2000). *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. Presses Universitaires de France.
- Berry, B. J. L. (1961). City size distributions and economic development. *Economic Development and Cultural Change*, 9, 573-588.
- Berry, B. J. L. y Garrison, W. L. (1958). Alternate explanations of urban rank-size relationships. *Annals of the Association of American Geographers*, 48, 83-91.
- Black, D. y Henderson, V. (1999). A theory of Urban Growth. *Journal of Political Economy*, 107(2), 252-284.
- Boisier, S. (2005). Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 1, 11-26.
- Boissonade, J. (Ed.). (2015). *La ville durable controversée. Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*. Editions Petra.
- Bouba-Olga, O., Carrincazeaux, C. y Coris, M. (2008). La proximité, 15 ans déjà! *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 1-9.
- Boudeville, J. R. (1968). *L'espace et les pôles de croissance*. Presses Universitaires de France.

- Bretagnolle, A., Pumain, D. y Vacchiani-Marcuzzo, C. (2009). The organization of urban systems. En D. Lane et al., *Complexity perspectives in innovation and social change* (pp.197-220). Springer.
- Bulkeley, H. (2013). *Cities and climate change*. Routledge.
- Calderón, F. y Flores, G. (1981). *Urbanización y desarrollo: Necesidades básicas en áreas periféricas*. Serie Documentos, 2. Unicef.
- Calthorpe, P. (2011). *Urbanism in the age of climate change*. Island Press.
- Camagni, R. (1992). *Principes et modèles de l'économie urbaine*. Economica.
- Castells, M. (1969). Teoría e ideología en sociología urbana. *Sociologie et Sociétés*, 1(2), 171-191.
- Clerc, V., Hardy, S., Mazurek, H. y Paquette, C. (2015). Urban zones: vulnerable megalopolises. En M. Reinert et al., *Climate change: what challenges for the South?* (pp.161-171). IRD Éditions.
- Cuervo González, L. M. (1999). Ciudad y competitividad: entre las partes y el todo. *Territorios*, 3, 69-80.
- Cuervo González, L. M. y González Montoya, J. (1997). *Industria y ciudades en la era de la mundialización: Un enfoque socioespacial*. Tercer Mundo Editores.
- d'Ercole, R., Hardy, S., Metzger, P. y Robert J. (Eds.). (2009). *Vulnerabilidades urbanas en los países andinos [Bolivia, Ecuador, Perú]*. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 38(3), 401-410.
- Da Cunha, A., Knoepfel, P., Leresche J.-P. y Nahrath, S. (Eds.). (2005). *Enjeux du développement urbain durable: Transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- De Mattos, C. A. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos / Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Departamento Nacional de Planeación. (1976). Modelo de Desarrollo Nodal. [Informe realizado por María Victoria Ayala de Rey]. *Planeación y Desarrollo*, 8. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1976/pd\\_vVIII\\_n2\\_1976\\_art.3.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/RevistaPD/1976/pd_vVIII_n2_1976_art.3.pdf)
- Di Pace, M. y Caride, H. B. (Eds.). (2004). *Ecología de la ciudad*. Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo Libros.
- Díaz, D. R. y Torres, R. D. (Eds.). (2012). *Latino Urbanism: The Politics of Planning, Policy, and Redevelopment*. New York University Press.

Edwin Aguirre Ramírez, Claudia Alexandra Duque Fonseca y Hubert Mazurek (Coordinadores)

- Downton, P. F. (2009). *Ecopolis: Architecture and cities for a changing climate*. Springer.
- Dureau, F., Dupont, V., Lelièvre, E., Lévy, J.-P. y Lulle, T. (Eds.). (2000). *Métropoles en mouvement. Une comparaison internationale*. Anthropos / IRD.
- Fujita, M., Krugman, P. y Venables, A. J. (1999). *The spatial economy: Cities, regions, and the international trade*. The MIT Press.
- Gardner, G., Prugh, T. y Renner, M. (Eds.). (2016). *Ciudades sostenibles: Del sueño a la acción*. Icaria Editorial.
- Gaschet, F. y Lacour, L. (2002). Métropolisation, centre et centralité. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 1, 49-72.
- Hall, P. (1999). *Cities in civilization: Culture, innovation and urban order*. Phoenix Giant.
- Haumont, B. (1968). Hiérarchie et armature urbaine. *Revue Française de Sociologie*, IX (2), 251-256.
- Iziga Núñez, R. (1983). *Perú: estructura urbana y proceso histórico social*. Ediciones Atusparia.
- Krellenberg, K., Jordán, R., Rehner, J., Schwarz, A., Infante, B., Barth, K. y Pérez, A. (2013). *Adaptación al cambio climático en megaciudades de América Latina*. CEPAL / Naciones Unidas.
- Krugman, P. (1996). Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs. *Internacional Regional Science Review*, 19(1), 5-30.
- Krugman, P. y Elizondo, R. L. (1996). Trade policy and the third world metropolis. *Journal of Development Economics*, 49, 137-150.
- Maricato, E. (2017). The Future of Global Peripheral Cities. *Latin American Perspectives* 44(2), 18-37. DOI: 10.1177/0094582X16685174.
- Martin, P. y Ottaviano, G. I. P. (2001). Growth and agglomeration. *International Economic Review* 42(4), 947-968.
- Martinus, K. y Sigler, T. J. (2018). Global city clusters: theorizing spatial and non-spatial proximity in inter-urban firm networks. *Regional Studies*, 52(8), 104-1052. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1314457>.
- Mazurek, H. (2009). Lo urbano: la cristalización de lo social y de lo espacial en una mirada multidisciplinaria. En F. Wanderley, *Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinaria* (pp. 27-56). CIDES-UMSA.

- Mazurek, H. (2018). Les modèles de ville durable en question. En E. Dorier y M. Lecoquierre, *L'urbanisation du Monde*, dossier 8125. Documentation Photographique.
- Miranda, F. (2003). *Reformas económicas, medio ambiente y urbanismo*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/66406839-3ded-4048-b605-dfebecbb5198/content>
- Montoya, J. W. (2018). La urbanización planetaria y la dinámica contemporánea de las redes de ciudades. En J. W. Montoya (ed.), *Temas y problemas de geografía humana: Una perspectiva contemporánea*, (pp. 61-110). Universidad Nacional de Colombia.
- Muller, N., Werner, P. y Kelcey, J. G. (Eds.). (2010). *Urban biodiversity and Design*. Wiley-Blackwell.
- Pattaroni, L., Kaufmann, V., Pedrazzini, Y., Bolay, J.-C. y Rabinovich, A. (2008). *People and "territories": urban sociology meets the livelihood approach in the South*. NCCR North-South Dialogue 20. NCCR North-South / École Polytechnique Fédérale de Lausanne / Swiss National Science Foundation.
- Polèse, M. (1994). *Economie urbaine et régionale: Logique spatiale des mutations économiques*. Economica.
- Polèse, M. (1998). *Economía urbana y regional: Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Libro Universitario Regional. [https://books.google.fr/books?id=cYXq2vf6jkAC&printsec=frontcover&source=gbv\\_v2\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.fr/books?id=cYXq2vf6jkAC&printsec=frontcover&source=gbv_v2_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)
- Polèse, M. (2004). Cómo las ciudades producen riqueza en la nueva economía de la información: desafíos para la administración urbana en los países en desarrollo. *EURE*, 27(81), 5-23.
- Puga, D. y Venables, A. J. (1999). Agglomeration and economic development: Import substitution versus trade liberalization. *Economic Journal*, 109, 292-311.
- Pumain, D. (1982). *La dynamique des villes*. Economica.
- Pumain, D. (1995). Le système des villes. En A. Bailly et al., *Encyclopédie de la géographie* (pp.623-641). Economica.
- Pumain, D., Sanders, L., Bretagnolle, A., Glisse, B. y Mathian, H. (2009). The future of urban systems: exploratory models. En D. Lane et al., *Complexity perspectives in innovation and social change* (pp. 331-359). Springer.
- Rosenblat, C. y Pumain, D. (1993). The location of multinational firms in the European urban system. *Urban Studies*, 30, 1691-1709.

Edwin Aguirre Ramírez, Claudia Alexandra Duque Fonseca y Hubert Mazurek (Coordinadores)

- Rosenzweig, C., Solecki, W. D., Hammer S. A. y Mehrotra, S. (Eds.). (2011). *Climate Change and Cities: First Assessment Report of the Urban Climate Change Research Network (ARC3)*. Cambridge University Press.
- Sanders, L. (1992). *Système de villes et synergétique*. Anthropos.
- Segre, R. (2001). Megalópolis y utopías del bienestar. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIII(129), 576-580.
- Storper, M. y Scott, A. J. (2009). Rethinking human capital, creativity and urban growth. *Journal of Economic Geography*, 9(2), 147-167.  
<https://doi.org/10.1093/jeg/lbn052>
- Stren, R., White, R. y Whitney, J. (Eds.). (1992). *Sustainable Cities. Urbanization and the Environment in International Perspective*. Westview Press.
- Theys, J. y Emelianoff, C. (2001). Les contradictions de la ville durable. *Le Débat*, 1(113), 122-135.
- UN-Habitat. (2011). *Global report on human settlements 2011: Cities and climate change*. UN-Habitat / Earthscan.
- UN-Habitat. (2013). *Urban Planning for City Leaders*. UN-Habitat / Siemens.
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires: L'économie d'archipel*. Presses Universitaires de France.
- Veltz, P. (2000). *Le nouveau monde industriel*. Gallimard.





**PARTE 1.**  
LA CIUDAD  
INTERMEDIA  
EN SU ENTORNO  
REGIONAL

# INTRODUCCIÓN. EL ENTORNO DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

Jorge Andrés Rivera Pabón<sup>1</sup>

De manera introductoria es importante afirmar que el estudio de las ciudades intermedias en América Latina, con relación a su entorno regional, tiene sus antecedentes iniciales en los estudios de carácter corográfico realizados en el siglo XIX sobre las ciudades provinciales del continente, tal como quedó reseñado en las obras de científicos y expedicionarios como Alexander von Humboldt o Élisée Reclus. El primero, en su *Viaje a las regiones equinocciales del Nuevo Continente* (1799-1804), describe algunos aspectos relacionados con las características biofísicas, históricas, económicas, urbanísticas y arquitectónicas de ciudades medianas de la época, como son Cumaná, en la región de Nueva Andalucía en las riberas del Manzanares, o Nueva Valencia, a las orillas del lago que lleva su mismo nombre en la región central de Venezuela, en el actual estado de Carabobo (1981, tomo I, pp.156-164, tomo III, pp. 137-141; 1991, pp. 377-418).

Por su parte, Reclus, en su paso por tierras americanas entre 1853 a 1857, enuncia en su intercambio epistolar o en sus obras geográficas, sus impresiones contrastantes entre la languidez comercial y productiva de algunas ciudades medias del caribe colombiano, como Santa Marta, que definió como "la bella durmiente que dormita en su llano encantado ... en medio de la fértil región de la Sierra Nevada", o Riohacha: "la última ciudad que los españoles se atrevieron a fundar en el confín de la provincia aún inhóspita de los guajiros, que alcanzó un crecimiento casi palpable a Santa Marta" (Mächler, 2014 pp. 74-75) y el desarrollo de las ciudades andinas. Verbigracia, se destaca la descripción efectuada por este autor en

---

<sup>1</sup> Universidad de Caldas, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5901-216X>.

su libro *la Nueva geografía universal* (1893), de ciudades de reciente fundación en la cordillera central de Colombia, como Manizales, la cual señala como "una próspera ciudad" fruto de migraciones internas antioqueñas (Mächler, 2014, p. 176).

Esta perspectiva de estudio urbano de carácter historicista se hace presente en la primera mitad del siglo XX, al convertirse en objeto de análisis monográfico el crecimiento de ciudades en el marco del librecambismo del periodo decimonónico, con la afluencia de capitales e inmigraciones nacionales o de extranjeros. Esta concurrencia coadyuvó al desarrollo de pequeños centros urbanos provinciales o a la fundación de nuevos pueblos en algunos países del continente, que en poco tiempo se convertirían en ciudades medianas, cumpliendo la función de ser espacios de provisión de servicios para las zonas agropecuarias conquistadas, en procesos de colonización interior, o de ciudades que generaron una articulación económica local-internacional.

Entre ellas se destacan los análisis realizados a ciudades con fuerte relacionamiento multiescalar, por su papel en el mercado internacional de materias primas, como son los estudios regionales efectuados por geógrafos en Brasil bajo la tutela de Pierre Monbeig, sobre las ciudades del interior paulista y del norte paranaense, que surgen o se extienden a partir del ciclo del café (Hiernaux y Lindón, 2006, p. 95) como Ribeirao Preto, con un crecimiento rápido a partir de 1870. En Colombia, con el estudio del geógrafo James Parsons en su tesis "La colonización antioqueña en el occidente de Colombia" (1949), se presentan las explicaciones sobre el desarrollo de Manizales, Pereira y Armenia como ciudades intermedias que crecieron al tenor de la producción agrícola cafetera. También sobresalen los análisis sobre las ciudades intermedias de fuerte inmigración europea, ejes nodales de zonas de producción agraria o pecuaria en regiones previamente despobladas, a saber, Rosario y Santa Fe en Argentina, o Porto Alegre en Brasil (Hardoy, 1996, p. 57).

Otras reflexiones de acento corográfico en la vinculación urbano-regional fueron los estudios adelantados sobre el surgimiento de algunas ciudades nuevas, y del alcance de gran dimensión de pueblos otrora estancados en el extremo meridional de Latinoamérica, que transformaron sus dinámicas e innovadoras ciudades medianas. Es el caso de Comodoro

Rivadavia, Neuquén, Río Gallegos, Ushuaia, San Carlos de Bariloche y otras ciudades del territorio austral de Argentina; o en la Patagonia chilena, la fundación de Coihaique a finales de la década de 1920, que posibilitó la estructuración de movimientos de colonización en su zona de influencia y su consolidación como capital de Aisén (Cunill, 2004, pp. 174-175).

Luego, desde el ecuador del siglo XX, empiezan a sobresalir en la agenda de estudio sobre las ciudades intermedias del continente las perspectivas de análisis neopositivistas (racionalistas-funcionalistas), al contemplar las políticas de desarrollo territorial descentralizado y la configuración de nuevas jerarquías urbanas relacionadas con los proyectos nacionales de modernización, mediante la aplicación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En este contexto, resalta el crecimiento de algunas ciudades intermedias donde se implementaron actividades productivas que permitieran superar el sempiterno desarrollo geográfico desigual, dada la condición de primacía urbana de las ciudades capitales desde el periodo colonial. Para el caso colombiano, se hicieron investigaciones de orden cuantitativo por parte de los geógrafos Ernesto Guhl y Miguel Fornaguera (1969), sobre la "ordenación del territorio en base del epicentrismo regional", las cuales estimularon trabajos técnicos desde las instituciones públicas especializadas, como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), para trazar políticas de descentralización administrativa y de reorganización con base en el modelo de desarrollo nodal (Departamento Nacional de Planeación, 1976).

Asimismo, en países como Perú se aplicaron estudios de este tipo, que conllevaron a la inversión estatal en ciudades de escala intermedia como Chimbote, con el desarrollo siderúrgico, o en Brasil, donde se fomentaron análisis académicos y técnicos que a la postre determinaron estrategias de acción territorial. Unas de estas estrategias son la transferencia de recursos públicos provenientes del impuesto a la renta, y las facilidades tributarias a empresarios que invirtieran en áreas desfavorecidas, con lo que se generó una apuesta por convertir a las ciudades del nordeste, Recife y Salvador, como polos industriales (Singer, 1973, p. 296). Sin lugar a dudas, los estudios arrojaron que los paisajes de los centros metropolitanos regionales de gran expansión industrial, en Recife, Salvador, Belo Horizonte y Porto Alegre, aumentaron espectacularmente su población,

modernizando su centro financiero y transformando su periferia industrial. Recife, por ejemplo, subió de 553 mil habitantes en 1940 a 2 millones 348 mil en 1980. Además, se demostró mediante estudios demográficos la gran expansión del espacio metropolitano de ciudades intermedias como Belém, Fortaleza y Curitiba, que desde 1940 han pasado del orden de cien mil a 250 mil habitantes, a tener en los años ochenta más de un millón de habitantes (Siqueira y Ferreira, 1983, citados por Cunill, 2004, p. 166).

Por otra parte, en Venezuela, a través de políticas de descentralización con base en el modelo de polos de desarrollo industrial, creado a partir de las ideas de Perroux y Friedmann, se promovió con una gran planta siderúrgica (Pulido, 2006, p. 150) en los espacios guyaneses. En 1961 se creó la Ciudad Guayana en la confluencia del río Caroní con el río Orinoco, como ciudad planificada por la Corporación Venezolana de Guayana, que englobó en sus inicios a 37 mil habitantes de los pequeños núcleos de San Félix, Puerto Ordaz, Matanzas, Caruachi y Castillito. Esta ciudad se constituyó en la de mayor crecimiento del país, al movilizar los recursos hidroeléctricos del sistema del Caroní y transformar las materias primas minerales regionales.

Otro de los temas que suscitó el mayor interés investigativo en esa época, fue el análisis desde una perspectiva estructuralista y marxista del impacto urbano generado por el modelo de industrialización nacional, pero dependiente de las fuerzas asimétricas del orden económico global. En este contexto, se produjo una acumulación de frustraciones alrededor de las políticas de impulso modernizador, al multiplicarse, en la lógica de la urbanización capitalista, los espacios urbanos desintegrados con barrios de esfuerzo popular (denominados como pueblos jóvenes en Perú, villas miseria en Argentina, favelas en Brasil, invasiones en Colombia, etcétera). Estos espacios estuvieron constituidos por población con altos niveles de pobreza, debido a una productividad industrial deprimida, con un amplio ejército de reserva inactivo y con la dilapidación de su fuerza de trabajo (Kowarick, 1981). Así se configuraron, en palabras del arquitecto y urbanista Jacques Aprile-Gnisset (1992), las "protópolis o ciudades en obra negra", muchas de ellas, relacionadas también con el desplazamiento de población rural a las ciudades intermedias, como consecuencia de la im-

plementación de proyectos agroindustriales con monocultivos extensivos en espacios otrora de minifundios campesinos.

En este orden de ideas, autores como los sociólogos Fernando Henrique Cardoso, Lucio Kowarick, Aníbal Quijano, Manuel Castells, Enzo Faletto; los economistas Theotonio dos Santos y Paul Singer; o el geógrafo Milton Santos, analizaron las transformaciones socioespaciales de la urbanización dependiente desde la existencia de los lazos de subordinación y dominación entre economías, sociedades y territorios (Hiernaux y Lindón, 2006, p. 101) que reforzaron la primacía urbana. Ciertamente, como lo expone Manuel Castells:

La dominación imperialista (industrial y financiera), a través de las inversiones especulativas y de la creación en el lugar de dependencia de industrias que tienden a controlar el movimiento de sustitución de las importaciones, siguiendo una estrategia de beneficio dirigido por las grandes firmas multinacionales en el conjunto del mercado mundial, ha ocasionado relaciones de dominación-dependencia que suscita efectos específicos en la organización del espacio. (1973, p. 17)

Ejemplo de esto es el refuerzo de las aglomeraciones existentes con sus centros de producción en las ciudades primadas, en razón de sus ventajas históricas de concentración de capital humano y capacidad instalada de capital fijo, por sus redes técnicas e infraestructuras.

Sin embargo, se reconoce en algunos estudios el rompimiento de estas estructuras primaciales, al plantearse que solo se han logrado parcial y difícilmente cuando se han incorporado espacios que ofrecen recursos nuevos, capaces de generar un nivel continuo de ganancias por un tiempo sustancial. Ejemplo de esta situación han sido la actividad cafetera en las ciudades intermedias del centro-occidente de Colombia (Gouëset, 1998); la industrialización al interior del Brasil después de una historia de explotación agrícola y minera en el litoral atlántico, en la segunda mitad del siglo XX (Santos, 1973); y el desplazamiento de la centralidad de la economía del país desde Río de Janeiro hacia Sao Paulo (Santos, 1994) durante la segunda mitad del siglo XX (Montoya, 2006, p. 37). Como representación

de esta dinámica territorial, se consideran las ciudades intermedias que gravitan dentro de la megalópolis paulista-fluminense, las cuales están unidas por paisajes industrializados, entre ellas Campinas, Sao José dos Campos, o los complejos de Volta Redonda-Barra Mansa, Jundiaí-Varzea Paulista-Cajamar, Itapiranga-Coronel Fabriciano-Timpoteo, y otras emplazadas en el Valle de Paraíba (Cunill, 2004, p. 170).

Otro tema explorado por su relevancia en la descentralización inducida por políticas económicas, o por relaciones comerciales multinacionales de dependencia desde la década de los sesenta, es la inserción de la dinámica económica norteamericana en el crecimiento de algunas ciudades intermedias en Centroamérica, conocidas como las "ciudades maquilas", las cuales tienen como arquetipo a Tijuana y a Ciudad Juárez (MacLachlan y Aguilar, 1998). Según estos autores, la actividad maquiladora avanzó hacia el sur, haciéndose significativa para los estados del interior (Montoya, 2006, p. 41).

Evidentemente, tal como lo señala el antropólogo Alejandro Grimson (2008, p. 27), el programa de industrialización de la frontera mexicana, establecido en la década de 1960 y expandido con posterioridad, se erige como un ejemplo textual de la incidencia de las políticas de polos económicos orientados a la exportación, lo que es un reflejo del nuevo modelo de desarrollo librecambista al cual puede acreditarse, al menos parcialmente, la reorientación de los sistemas urbanos, alejándose de la inexorable primacía del pasado. En definitiva, miles de industrias libres de impuestos, como textiles, confecciones, calzado, utensilios domésticos, electrodomésticos, así como otros sectores, emergieron en las ciudades fronterizas mexicanas empleando mano de obra barata para la producción de bienes para el mercado estadounidense (Fernández-Kelly, 1983; Shaiken 1990, 1994).

Por añadidura, en México se expone desde una perspectiva geohistórica la configuración de una triple primacía urbana desde la segunda mitad del siglo XX, alrededor de los procesos de expansión de las regiones metropolitanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, fenómeno territorial seguido por un dinámico crecimiento de *ciudades medias*. En efecto, como lo expresa el geógrafo Pedro Cunill Grau (2004), en dicho país centroamericano

se ha venido estructurando una sólida red de ciudades medianas con una población de 100.000 a menos de 1.000.000 de habitantes en cada una, pues en 1950 se reconocían apenas siete ciudades de esa magnitud, subiendo en 1970 a 36 ciudades, con 7.400.000 habitantes y en 1990 a 80 ciudades con 20.800.000 habitantes. (p. 167)

Asimismo, se analizaron en otros países del continente, como Chile, los flujos de migración que han sido recanalizados lejos de las grandes ciudades y hacia ciudades secundarias -intermedias-, teniendo como consecuencia una ligera disminución de la primacía. Como lo explicita Grimson (2008) con base en los estudios de los sociólogos Francisco Sabatini y Guillermo Wormald:

el crecimiento de las ciudades secundarias ha estado directamente relacionado con la creación y el incremento de las nuevas industrias de exportación. Tal es el caso de Copiapó en el periodo intercensal 1992-2002, de Rancagua entre 1970 y 1982, y de Temuco, Arica, Punta Arenas y Calama entre 1970 y 1982. Estos periodos de crecimiento se ligan al surgimiento económico provocado por las exportaciones. (p. 27)

Posteriormente, de acuerdo con los planteamientos de los geógrafos Daniel Hiernaux y Alicia Lindón (2006, p. 113), el cauce de las investigaciones sobre ciudades intermedias ha girado en torno a una serie de vertientes e intereses que se pueden sintetizar de la siguiente manera. Primero, en los estudios funcionalistas

que dan continuidad a la visión tradicional legada por los análisis de los sistemas de ciudades antes de los noventa (Graizbord y Garrocho, 1987; Graizbord, 1992), siendo estas definidas como aquellas ciudades que están a medio camino entre las grandes metrópolis y las pequeñas ciudades. Segundo, por la irrupción de una serie de temáticas novedosas relacionadas con los aspectos intraurbanos de dichas ciudades, y no solamente, de sus funciones en la estructura jerárquica interurbana o urbano-regional y nacional (Aguilar, Graizbord y Sánchez, 1996). Así, se abordan las condiciones ambientales (Romero et

al., 2011) y la sostenibilidad; el transporte y la movilidad espacial diaria (Acuña, Graizbord, 1999); las inversiones en servicios en infraestructuras y la gestión urbana (Aguilar, Graizbord y Sánchez, 1992), entre otras dimensiones. (Hiernaux y Lindón, 2006, p. 113)

Adicionalmente a la postura anterior se puede afirmar que, desde el periodo finisecular del siglo XX hasta el presente, se adelanta en la agenda de investigaciones sobre las ciudades intermedias en América Latina, el impacto del neoliberalismo en su configuración territorial. En particular, se ha centrado la atención en el análisis de aspectos como la desigualdad social, la intensificación de la segregación socioespacial y la diferenciación residencial; también, en el desempleo e informalidad, con la consecuente expansión de los espacios urbanos de esfuerzo popular; las economías ilegales y las transformaciones territoriales; la producción del espacio urbano, las contradicciones y/o alianzas entre agentes y actores sociales; los cambios morfológicos derivados de los procesos perirurbanos y rururbanos; la relación entre las megalópolis y las ciudades intermedias; la emergencia de movimientos sociales, las culturas de resistencia y los mecanismos contemporáneos de movilización y organización popular, entre otros.

En ese marco de enfoques y objetos de estudio contemporáneos, se sitúan los trabajos que se presentan en este capítulo sobre las ciudades intermedias en su entorno regional. En primer lugar, se expone en este acápite el caso de "Las ciudades medias hidalguenses en el contexto de la metrópolis de la Ciudad de México. Una aproximación desde la política habitacional y el mercado de vivienda" (título del capítulo 1). En este estudio, realizado por el urbanista Tito Armando Cruz Aguirre, se abordan los efectos territoriales generados en el estado de Hidalgo por la reestructuración metropolitana ejercida por la Ciudad de México. Especialmente, se considera la expansión inmobiliaria asociada con las políticas oficiales de producción de vivienda para la demanda insatisfecha de sectores poblacionales de bajos y medianos ingresos, tanto de la capital federal como del Valle de México, que ha implicado un elevado porcentaje de viviendas desocupadas por el *boom* inmobiliario en los municipios vecinos, como La Reforma y Tizacuya. Además, se dieron las dificultades en la gestión urbana propias de un proceso de metropolización desbordado y un desa-

rrollo regional desequilibrado, por la mercantilización del uso del suelo y la especulación de la vivienda.

Por otra parte, vale la pena destacar el análisis de la evolución de las políticas públicas de vivienda desde el agenciamiento estatal hasta el auge neoliberal, con el declive de la participación del Estado como gestor financiero, constructor y promotor en el desarrollo de la vivienda social. Esto ha obligado a un segmento de la población de la Ciudad de México a trasladarse a municipios como los hidalguenses, donde los desarrolladores inmobiliarios buscan terrenos más baratos. En este contexto, se describen aspectos como la tipología de los nuevos contingentes poblacionales que se trasladan a Hidalgo, en particular los jóvenes con sus familias, y las necesidades urbanísticas y laborales que eso conlleva; junto a la caracterización e intereses de los agentes privados que intervienen en este proceso territorial, como es el accionar publicitario y su papel en la localización de los proyectos inmobiliarios, la oferta de financiación de créditos hipotecarios, etc. En último término, se reconocen los procesos de transición urbana-rural, las nuevas formas de segregación residencial con sectores que concentran la marginalidad y la pobreza, y otras áreas producidas para la oferta de vivienda nueva, a la par de la existencia de una división social del espacio metropolitano bajo el esquema centro-periferia.

En segundo lugar, se presenta desde un enfoque funcionalista el trabajo titulado: "O transporte intermunicipal no centro-oeste paulista: a rede modal rodoviária na região administrativa de Bauru, Brasil", realizado por las arquitectas y urbanistas Geise Brizotti Pasquotto, Letícia Leão Barbosa Schmidt y Vivian de Carvalho Ferraro. Este análisis reviste interés por su perspectiva histórica de las políticas de transporte en Brasil desde el siglo XX hasta el presente, evidenciando los impactos de la evolución de los medios de comunicación (de rodoviario a motorizado), y del paso de una oferta que fue en sus inicios para el uso colectivo y ahora está orientada al uso del transporte individual. Luego, las autoras efectúan un análisis de la organización del transporte que relaciona las ciudades intermedias de Bauru con su entorno o *hinterland* regional.

Cabe destacar el uso de categorías como la trama urbana, el tejido y morfología urbana, el paisaje natural y patrimonial, y las estructuras territo-

riales, para delinear las políticas de desarrollo territorial que contemplan una visión integral urbano-regional y de aspectos asociados a la sostenibilidad.

A su vez, se adelanta el análisis del sistema de redes de transporte, que posibilitan los movimientos pendulares entre dichas ciudades y sus enlaces interurbanos. Por último, se concluye que la determinación de fortalecer la infraestructura vial para privilegiar la oferta de transporte en autobuses (de operadores privados), en detrimento de la movilidad a través de los ferrocarriles. Esto ha implicado el monopolio del servicio en pocas empresas, además de no generar una cobertura universal en todos los municipios de la región al primar determinantes económicos y no de una gestión integral de planificación sectorial de carácter público, pues cede la responsabilidad ejecutoria a la lógica mercantil.

## REFERENCIAS

- Aguilar, A. G., Graizbord, B. y Sánchez, Á. (1996). *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / UNAM / El Colegio de México.
- Castells, M. (1973). *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Editorial Gustavo Gili, S.A.
- Cunill, P. (2004). *Las transformaciones del espacio geo-histórico latinoamericano, 1930-1990*. 3.ª ed. El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica / Fideicomiso Historia de las Américas.
- Fernández-Kelly, M. P. (1983). Mexican border industrialisation, female labour force participation and migration. En Nash June y María Patricia Fernández-Kelly (eds.), *Women, men and the international division of labour*. State University of New York.
- Gouëset, V. (1998). *Bogotá: nacimiento de una metrópolis: La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Institut français d'études andines / TM Editores.
- Graizbord, B. y Garrocho, C. (1987). *Sistemas de ciudades: aspectos teóricos y operativos*. Serie Cuadernos de Trabajo, 2. El Colegio Mexiquense.
- Grimson, A., Portes, A. y Roberts, B. R. (Coords.). (2008). *Ciudades latinoamericanas: Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Guhl E. y Fornaguera, M. (1969). *Colombia, ordenación del territorio con base en el epicentrismo regional*. Universidad Nacional de Colombia.
- Hardoy, J. E. (1996). Parte primera. La ciudad y el territorio: 1. El proceso de urbanización. En R. Segre, *América Latina en su arquitectura*, (pp. 38-62). 8.ª ed. Siglo XXI Editores.
- Hiernaux, D. y Lindón, A. (Dirs.). (2006). *Tratado de Geografía Humana*. Anthropos Editorial / Universidad Autónoma Metropolitana.
- Humboldt, A. (1982). *Del Orinoco al Amazonas: Viaje a las regiones equinocciales del Nuevo Continente*. Francisco Payarols (trad.). Editorial Labor, S.A.
- Jacques, A. G. (1992). *La ciudad colombiana: Siglo XIX y siglo XX*. Banco Popular.
- Kowarick, L. (1981). *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Paz e Terra.
- Mächler, E. (2014). *Un nombre expoliado: Élisée Reclus y su visión de América*. Universidad del Rosario.

- MacLachlan, I. y Aguilar, A. G. (1998). Maquiladora myths: Locational and structural change in Mexico's export manufacturing industry. *The Professional Geographer*, 50(3), 315-331.
- Monnet, J. (1999). *Globalización y territorializaciones areolar y reticular: Los Ángeles y la Ciudad de México*. Memorias del V Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 22 al 24 de septiembre, [CD-ROOM]. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Montoya, J. W. (2006). *Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad Latinoamericana: de la dependencia a la globalización*. Serie Trabajos en Geografía. Universidad Nacional de Colombia.
- Parsons, J. (1979). *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*. Carlos Valencia Editores.
- Pulido, N. (2006). El espacio urbano latinoamericano y la globalización. Emergencia de ciudades "intermedias" y nuevos cambios en Venezuela. En Amalia Inés Geraiges de Lemos et al., *América Latina: cidade, campo e turismo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Santos, M. (1973). *Geografía y economía urbanas en los países subdesarrollados*. Oikos-tau, S.A. Ediciones.
- Santos, M. (1994). *A urbanizacao Brasileira*. Editora Hucitec.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Oikos-tau.
- Shaiken, H. (1990). *México en la economía global: alta tecnología y organización del trabajo en las industrias exportadoras*. Centro de Estudios México-Estados Unidos - Universidad de California.
- Shaiken, H. (1994). Advanced manufacturing and Mexico: A new international division of labor? *Latin American Research Review*, 29(2), 39-71.
- Singer, P. (1973). Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina. En M. Castells, *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Editorial Gustavo Gili.





CAPÍTULO 1.  
LAS CIUDADES MEDIAS  
HIDALGUENSES EN EL CONTEXTO  
DE LA METRÓPOLIS  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO.  
UNA APROXIMACIÓN DESDE  
LA POLÍTICA HABITACIONAL  
Y EL MERCADO DE VIVIENDA

Tito Armando Cruz Aguirre<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional Autónoma de México.

## INTRODUCCIÓN

Esta propuesta nace del trabajo de tesis doctoral en el cual analiza la dinámica del mercado inmobiliario en Hidalgo. El objetivo de este artículo es explorar el papel de las políticas habitacionales en la conformación de las ciudades medias hidalguenses, y analizar sus efectos en la composición de la estructura social y urbana. El argumento central es que, pese a las potencialidades que ofrecen las ciudades pequeñas y medias para favorecer el desarrollo regional equilibrado, la aplicación de políticas sustentadas en la mercantilización del suelo y la vivienda convierten a estas ciudades en objetos de especulación inmobiliaria, cuyo efecto territorial es el crecimiento acelerado y desordenado, con todos los problemas subyacentes que esto conlleva.

Aunque las ciudades hidalguenses tienen una débil integración económica con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), su localización periférica, su disponibilidad de suelo y su red vial son factores que incentivaron la actividad inmobiliaria. Mineral de la Reforma (La Reforma) y Tizayuca, son los escenarios concretos en donde se pueden observar los efectos territoriales de una política de vivienda descontrolada.

**Ilustración 1. Imagen panorámica de La Reforma**



Fuente: fotografía anónima, sin título, tomada el 15 de agosto de 2023 del sitio [https://www.uaeh.edu.mx/administracion\\_escolar/ubicacion.html](https://www.uaeh.edu.mx/administracion_escolar/ubicacion.html)

En tan solo 30 años, ambos municipios dejaron de ser zonas predominantemente agrícolas para formar parte de los 15 municipios con mayor crecimiento a nivel nacional. Concretamente, 5 de cada 10 créditos para vivienda en Hidalgo fueron ejercidos en estos dos municipios. Sin embargo, su tasa de desocupación habitacional se encuentra en torno al 30 %, porcentaje equiparable al de los municipios más violentos de México.

## Ilustración 2. Imagen panorámica de Tizayuca



Fuente: fotografía anónima, sin título, tomada el 15 de agosto de 2023  
sitio <https://lajornadahidalgo.com/tizayuca-frente-al-colapso-por-nuevo-aeropuerto/>

Particularmente, el problema de las ciudades medias hidalguenses es que su evolución no fue producto de un proceso de planeación, sino el resultado de un dramático crecimiento vinculado al avance de agresivas políticas de financiamiento de vivienda. Estos cambios desestabilizaron la jerarquía urbana preexistente, y crearon una fuerte presión sobre territorios cuya capacidad de reacción se ve condicionada por los limitados recursos con que cuentan. Por lo anterior, consideramos que la aplicación de tecnologías accesibles y de bajo costo, como la teledetección, es una alternativa para dotar a las ciudades medias de un abanico de oportunidades en la formulación de políticas públicas locales, regionales y metropolitanas.

La estructura de este artículo se compone de tres partes: I) política habitacional y movilidad metropolitana; II) estructura del mercado de vivienda de Hidalgo y de la ZMVM, y; III) efectos territoriales de la dinámica habitacional. En la primera parte, se explora el comportamiento de la política habitacional en el sistema urbano estatal, a través del otorgamiento de créditos hipotecarios por parte de las instituciones públicas en el pe-

Tito Armando Cruz Aguirre

riodo 2000-2020. Posteriormente, se comparan los resultados con las estadísticas de movilidad intermunicipal, con la finalidad de explorar el papel de las ciudades hidalguenses en suministro de vivienda para la demanda insatisfecha de la ZMVM. Se encontró que La Reforma y Tizayuca concentran 45 de cada 100 acciones de financiamiento para vivienda nueva, y 43 por ciento del monto utilizado en territorio hidalguense.

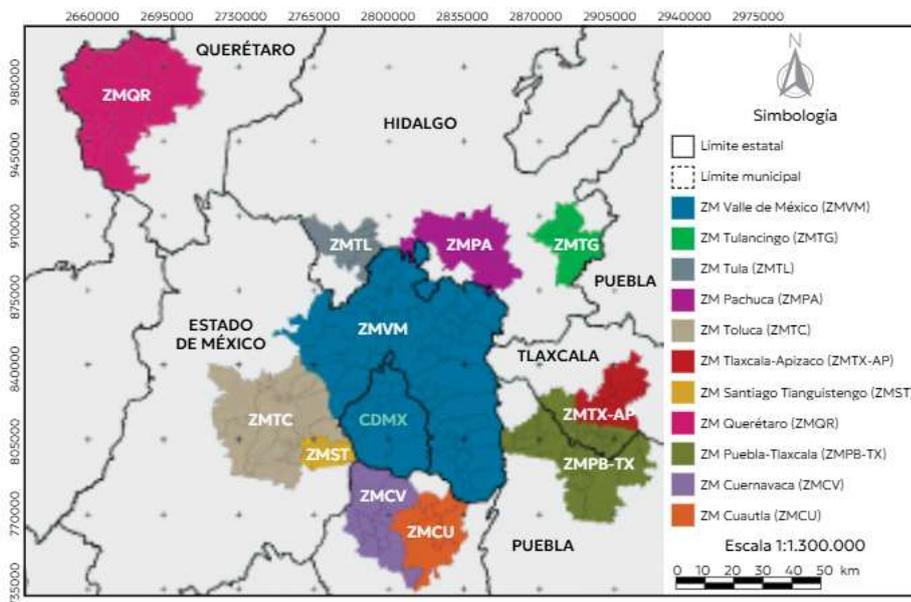
La segunda parte es resultado de un estudio de mercado de vivienda nueva, realizado a través de una técnica de web scraping en el buscador <https://www.inmuebles24.com/>. Se tomó como referencia la oferta disponible en la ZMVM y las metrópolis hidalguenses. Con esta información se realizó un mapa de interpolación del precio de vivienda y el precio por m<sup>2</sup> para delinear la superficie ráster, con las estimaciones de estos parámetros para todo el continuo territorial. Los resultados muestran que a medida que la oferta se aleja del centro de la ZMVM, el precio disminuye gradualmente.

Con el objetivo de visualizar los efectos territoriales de la dinámica urbana de las últimas tres décadas en La Reforma y Tizayuca, se realizó un análisis de clasificación de uso de suelo. Se establecieron cuatro momentos para monitorear la evolución de la mancha urbana: 1990, 2000, 2010 y 2020. Se aprecia que desde 1990 hasta 2020, el área construida de nuestras zonas de estudio se duplicaba al cabo de 10 años, con una tasa media anual acumulada que iba del 4 al 9 por ciento. Queda claro que la trayectoria de expansión urbana es solo una consecuencia de las dinámicas políticas y socioeconómicas de las décadas pasadas.

## HIDALGO EN EL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN DEL CENTRO DE MÉXICO

El Sistema Urbano Nacional (SUN) es el resultado del trabajo conjunto entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). El SUN es el conjunto de localidades de al menos 15 mil habitantes que se encuentran relacionadas funcionalmente, de modo que cualquier cambio significativo en alguna de ellas propicia, en mayor o menor medida, alteraciones en las otras.

**Mapa 1. Delimitación de zonas metropolitanas de la megalópolis del centro de México**



Fuente: elaboración propia con base en De las Heras et al., 2020.

La última actualización del SUN, realizada en 2018, reconoce la existencia de 401 ciudades, de las cuales 74 se constituyen como zona metropolitana, 132 como conurbación y 195 como centro urbano. Al interior de las 401 ciudades viven 92.6 millones de personas, es decir, 74 de cada 100 personas en México. Tras el avance de la metropolización como fenómeno urbano predominante, la megalópolis como concepto de máxima complejidad urbana se ha abierto paso en el debate académico, aunque no existe un consenso sobre su pertinencia para explicar las nuevas formas de ocupación del territorio en México (Eibenschutz, 2010). Desde los años ochenta, Garza (1987) reconoce la existencia de una región polinuclear en el centro país, constituida por las zonas metropolitanas de Ciudad de México, Toluca, Puebla, Cuernavaca y Querétaro. Otros autores como Graizbord (1991), Sánchez (2002) o Serrano (1996), designan como región

centro de México al conjunto de estados conformado por Morelos, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Querétaro, encabezados por el Estado de México y la Ciudad de México.

Aunque el debate académico persiste, la megalópolis del centro de México (MGCM) se definió legalmente en 1996 como un área que comprende a las zonas metropolitanas y municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la Ciudad de México.<sup>2</sup> La también denominada corona regional del centro de México es un sistema polinuclear estructurado a partir de los municipios centrales de 10 zonas metropolitanas, entre las que se encuentran las tres metrópolis hidalguenses: Pachuca (ZMPA), Tula (ZMTL) y Tulancingo (ZMTG).

Según las estimaciones del SUN 2018, dentro de la MGCM habitan 30.6 millones personas, lo que representa el 33 % de la población total del SUN y el 24 % de la población nacional. Cabe resaltar que 7 de cada 10 habitantes de la MGCM radica en alguno de los 60 municipios que conforman la ZMVM. A nivel estatal, el agregado poblacional de las 3 metrópolis hidalguenses corresponde a 1.1 millones de personas, equivalentes a 37 % de la población estatal pero tan solo 3.6 % de los habitantes de la MGCM.

La lógica organizativa de las ciudades y el papel que desempeñan los sistemas urbanos en el desarrollo de un territorio, son cuestiones sujetas a los cambios en el tiempo; por eso, revisamos la evolución del sistema urbano hidalguense (SUH) para identificar la transformación de los patrones de concentración poblacional de las últimas cuatro décadas. Utilizamos el criterio propuesto por Luis Unikel (1968) del rango de 15 mil habitantes, para diferenciar entre las localidades urbanas y no urbanas en México.

El estado actual del SUH muestra una evolución significativa con respecto a su organización en 1980; el principal cambio radica en la transición de un modelo altamente monocéntrico liderado por la ciudad de Pachuca, hacia uno que transita hacia el policentrismo gracias al avance de la metropolización en Hidalgo. Para 2020, el SUH se integra por 30 municipios, de los cuales 16 son metropolitanos. En términos relativos, el porcentaje de población urbana en Hidalgo asciende a 53 %, lo que sugiere

---

<sup>2</sup> La Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió un decreto por el cual se aprobó el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1996.

que la expresión de la transición demográfica en la entidad es la coexistencia de lo urbano y lo rural, en términos poblacionales, dentro del continuo territorial de los municipios.

Frente al escenario de desequilibrio y la reestructuración del SUH, así como el reconocimiento del bajo impacto que tienen las metrópolis hidalguenses en la dinámica económica de la MGCM, es prudente preguntarse cuál es el rol de las ciudades hidalguenses dentro del sistema suprametropolitano del centro de México. Al respecto, el análisis de las políticas públicas en materia de vivienda y de las tendencias del crecimiento habitacional en Hidalgo, nos ofrece ciertos indicios para responder a dicho cuestionamiento.

## LAS DIRECTRICES DE LA POLÍTICA URBANA Y HABITACIONAL EN HIDALGO

La constitución de la vivienda como un problema de política pública en México se ha desarrollado en distintas etapas, en las que se evidencian los cambios, transiciones y modalidades, tanto de la participación gubernamental e institucional, como de la concepción filosófica de la problemática social de la vivienda en México (Schteingart, 2019). En cada una de estas etapas, los objetivos y las estrategias de acción que regían la acción política se determinaban de acuerdo con el marco ideológico y el modelo de desarrollo imperante.

En un primer momento, la acción política se enfocó en atender el déficit de la clase obrera, de los empleados de gobierno y de los militares, guardando un carácter ortodoxo y centralizador. A partir de que el acceso a la vivienda se convirtió en un derecho constitucional, el Estado mexicano amplió su participación en el sector, generando las estructuras institucionales y financieras para atender el problema social de vivienda. Posteriormente, a raíz de la influencia externa, la política habitacional se adhirió al modelo neoliberal, favoreciendo la descentralización de las instituciones públicas y la consolidación de los promotores privados como los principales agentes encargados de la producción física urbana.

La integración del problema de vivienda en la agenda pública hidalguense es relativamente reciente, y surge como una medida reactiva ante

el crecimiento explosivo que se ha presentado en los últimos años en municipios específicos. Así, tanto el gobierno estatal como los gobiernos municipales han construido el problema de vivienda en Hidalgo en torno a cuatro ejes rectores: movilidad intermetropolitana, reconfiguración de la estructura poblacional, dificultad de acceso a vivienda, y vivienda popular para el desarrollo.

Primero, se reconoce un crecimiento acelerado, provocado por la llegada de una gran masa proveniente de la Zona Metropolitana del Valle de México en búsqueda de una vivienda accesible. Esta población trabaja o estudia en la misma ZMVM, por lo que se ve obligada a trasladarse diariamente debido a que los municipios no cuentan con suficientes fuentes de empleo, equipamiento o infraestructura. De acuerdo con las interpretaciones de los gobiernos municipales, el alto costo de las viviendas en las zonas más cercanas a la ZMVM imposibilita su adquisición para una gran proporción de familias. Concomitantemente, el elevado precio del suelo al interior de la ZMVM obliga a los desarrolladores inmobiliarios a buscar terrenos baratos en las zonas periféricas, en este caso, los municipios hidalguenses.

Segundo, el nuevo contingente poblacional se compone en su mayoría de población joven. Los grupos etarios más importantes, en términos de volumen, son aquellos que van desde 25 hasta 44 años. Nuestra interpretación es que se trata de familias jóvenes o recién formadas involucradas en un proceso de movilidad residencial. Ante este escenario, los gobiernos municipales expresan su preocupación por la demanda de servicios, infraestructura, vivienda y trabajo que supone la integración de los nuevos pobladores.

Tercero, mientras que la zona sur del estado concentra casi la totalidad de la actividad urbana y económica, los asentamientos de los municipios del norte se encuentran altamente dispersos en el territorio y su población está sumida en la pobreza y marginación. La política habitacional estatal hace una clara diferencia entre estas dos realidades: por un lado, el impulso a la creación de nuevos desarrollos de vivienda en los municipios del sur; por el otro, acciones encaminadas al mejoramiento de las condiciones físicas de la vivienda ante el contexto generalizado de extrema pobreza en el norte de Hidalgo.

Cuarto, los municipios metropolitanos tienen claro que la captación de inversión privada para la construcción, mejora y financiamiento de la vivienda es la clave para estimular el crecimiento económico y la creación de empleos. La disponibilidad de suelo urbanizable es el principal atractivo de estos municipios para atraer al capital inmobiliario, razón por la cual agilizan los trámites y procedimientos para liberación de suelo ejidal y el otorgamiento licencias de construcción.

En su conjunto, las políticas en materia habitacional y de suelo en el estado de Hidalgo reivindican la creación y fortalecimiento de un denominado *mercado integrado de vivienda* (MIV), el cual se desarrolla en tres etapas fundamentales:

1. El Estado se encarga de crear las condiciones económicas para asegurar la compra de vivienda a través del otorgamiento de créditos hipotecarios; esto impulsa al sector privado a generar vivienda en serie, convirtiendo al solicitante en sujeto de crédito para el libre mercado.
2. El Estado realizó reformas jurídicas que permiten la venta del suelo ejidal y comunal, con la intención de procurar su incorporación ordenada al desarrollo urbano legal. Contrario a lo que se había esperado, estas modificaciones permitieron el auge del mercado inmobiliario gracias a la venta indiscriminada de tierras y a la carencia de mecanismos para evitar la especulación.
3. El Estado, en su discurso plantea la vivienda como un bien capitalizador, buscando atraer compradores potenciales, perpetuando así el ciclo producción-venta-compra. Bajo esta lógica, el MIV estimula la consolidación del urbanismo inmobiliario como detonador de un desarrollo económico en Hidalgo.

El efecto combinado de la disponibilidad de suelo urbanizable, la cercanía con la zona central de la MGCM y el enfoque mercantil de la política habitacional, provocó una explosión en la producción de vivienda de interés social en Hidalgo, destinada a las familias de la ZMVM que aspiraban a una vivienda propia. La revisión del enfoque de las políticas habitacionales, sugiere que las ciudades medias hidalguenses emergen como los

nuevos espacios que asumen una gran parte de la función residencial, la cual anteriormente era reservada para la ciudad central o sus periferias inmediatas. Consideramos que el proceso de desconcentración poblacional registrada en los últimos años al interior de la ZMVM, ha sido impulsado de forma directa a través de una agresiva política habitacional que estimula a su vez la movilidad residencial.

## LA CUESTIÓN HABITACIONAL DE LAS CIUDADES MEDIAS HIDALGUENSES

En párrafos anteriores exploramos la evolución del SUH en los últimos 40 años y el enfoque de la política habitacional. Los resultados de dicha revisión permitieron identificar dos municipios que han transformado la estructura del sistema: La Reforma y Tizayuca, escenarios concretos en donde el vínculo de Hidalgo con la ZMVM se hace más evidente. Este vínculo se manifiesta a través del mercado habitacional y los flujos de movilidad residencial que tienen como núcleo a la ZMVM y a las ciudades hidalguenses como destino.

Entre 1990 y 2020 se ejercieron 182,104 créditos para vivienda nueva en Hidalgo, equivalentes a 45 mil millones de pesos. A nivel estatal, el monto promedio de cada crédito es de 250 mil pesos, correspondiente a viviendas de carácter popular. Empero, la distribución de las acciones de vivienda se distribuyó inequitativamente en el territorio. Dentro de los 16 municipios metropolitanos se ejercieron 93 de cada 100 créditos. Tan solo en Tizayuca y La Reforma se registraron 50,134 y 43,073 créditos respectivamente. En otras palabras, 5 de cada 10 créditos para vivienda en Hidalgo fueron ejercidos en estos dos municipios. Coincidentemente, el monto promedio de los créditos ejercidos en La Reforma y Tizayuca son significativamente mayores con respecto al promedio estatal. Para Tizayuca el monto promedio fue de 440 mil pesos, mientras que para La Reforma esta cifra fue de 330 mil pesos. El tamaño de la vivienda también es otro elemento que difiere entre los dos municipios. En La Reforma, 28 % de las viviendas adquiridas a través de un financiamiento público tienen una superficie menor a 45 m<sup>2</sup>; en contraste, este porcentaje es solo de 6 % en Tizayuca.

Simultáneamente al impulso del financiamiento, en La Reforma y Tizayuca se desarrollaba un proceso de expansión inédito en Hidalgo: en tan

solo 30 años ambos municipios dejaron de ser zonas predominantemente agrícolas, para formar parte de las 15 municipalidades con mayor crecimiento a escala nacional. En 1990 Tizayuca registraba 30,293 habitantes, mientras que en La Reforma habitaban 20,820 personas. Para 2020 el escenario demográfico se había transformado dramáticamente; el censo de ese año contabilizó 168,302 habitantes para Tizayuca y 202,749 para La Reforma.

En el ámbito habitacional el panorama no era diferente: la información censal de 1990 acreditaba 6,132 y 4,338 viviendas particulares habitadas (VPH) en Tizayuca y La Reforma, respectivamente. Como resultado de la agresiva actividad inmobiliaria en estos municipios, el parque habitacional se incrementó 675 % en Tizayuca y 1,273 % en La Reforma; así, el primero contabilizó 47,529 y el segundo 63,885 VPH.

Anteriormente nos referimos exclusivamente a las viviendas habitadas y no al parque habitacional total. Enfatizamos esta aclaración porque la información censal distingue entre VPH, viviendas particulares deshabitadas (VPD) y viviendas particulares de uso temporal (VPUT). Esta consideración nos permite profundizar en la problemática habitacional que aqueja a estos municipios.

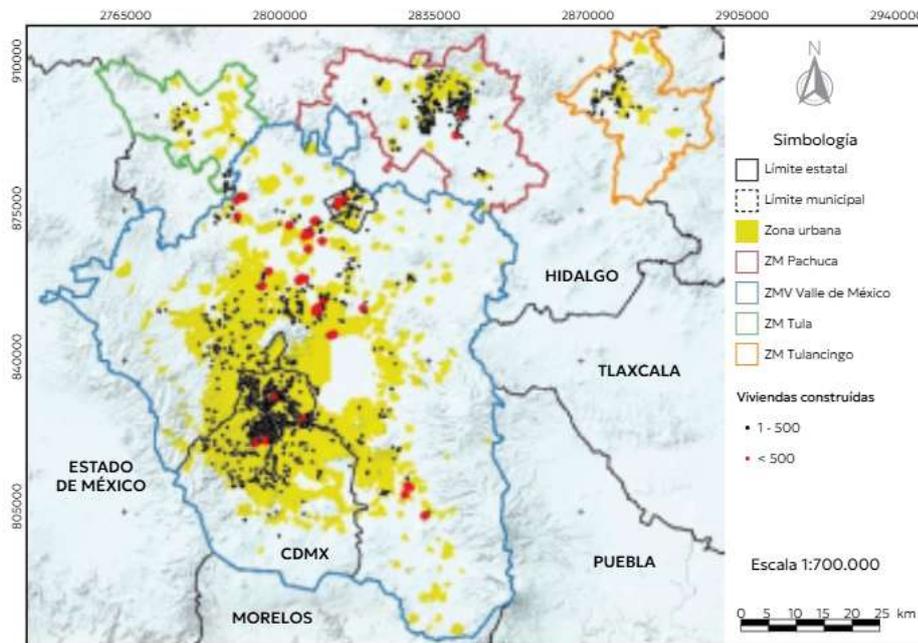
Según los datos censales de 2020, el 27 % del parque habitacional en La Reforma se encuentra desocupado, el 9 % está subutilizado y el 64 % restante está habitado. En Tizayuca, el porcentaje de desocupación es de 35 %, la ocupación se ubica en 53 % y la subutilización se encuentra en torno al 12 %. En términos absolutos, la sumatoria de VPD y VPUT en ambos municipios es de 73,389, equivalente a la sumatoria de la totalidad de viviendas de los 20 municipios menos habitados en Hidalgo. Los niveles de desocupación de nuestros municipios de interés solo pueden compararse con el creciente abandono que tiene lugar en los municipios más violentos de México. Mientras que unos dejan atrás sus hogares para huir de la violencia, otros abandonan sus casas por la falta de empleo y las malas condiciones de habitabilidad.

Los párrafos anteriores fueron dedicados a explicar el rol de La Reforma y Tizayuca en el sistema habitacional hidalguense. A continuación, procederemos a contextualizar el funcionamiento del mercado de vivienda en las zonas metropolitanas hidalguenses, en el marco del sistema suprametropolitano que forman junto con la ZMVM. La intención

es descubrir la estructura de precios que tiene lugar en la zona central de la MGCM. Se dejó fuera del análisis al resto de ciudades que forman la megalópolis, debido a que la evidencia empírica señala que las relaciones funcionales de las metrópolis hidalguenses se desarrollan principalmente con la Ciudad de México (CDMX) y el Estado de México.

Para tal efecto, se tomó una muestra consistente en 800 anuncios de vivienda en venta, disponibles para la ZMVM y las metrópolis hidalguenses, publicados en el buscador <https://www.inmuebles24.com> entre los meses de octubre y diciembre de 2020. La información de los anuncios y sus coordenadas de localización fueron obtenidas a través de una técnica de *web scrapping*. Los datos recabados se georreferenciaron utilizando Qgis, y posteriormente se aplicó el método de interpolación IDW. La interpolación espacial es un proceso que utiliza un conjunto de puntos, cuyos valores son conocidos para estimar valores desconocidos de cualquier dato de un punto geográfico. Como resultado, obtuvimos la localización de la oferta de vivienda (ver Mapa 2) y la estimación de la distribución territorial de los precios de vivienda (ver Mapa 3).

**Mapa 2. Oferta habitacional de la ZMVM y de las zonas metropolitanas de Hidalgo, 2020**



Fuente: elaboración propia, con base en datos obtenidos del buscador <https://www.inmuebles24.com>

Constatamos que la mayor concentración de oferta se encuentra en CDMX, específicamente en las delegaciones Iztapalapa, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc. La oferta al interior del Estado de México se localiza alrededor de las principales carreteras que conectan a la CDMX con Hidalgo. Sorprendentemente, el tamaño de la oferta es mínimo en las direcciones de Puebla, Tlaxcala o Morelos. Los municipios mexiquenses de Zumpango, Tecámac y Huehuetoca aglomeran casi la totalidad de oferta en el estado gracias los grandes ensambles habitacionales, como Los Héroe de Tecámac o el fraccionamiento Las Plazas, en Zumpango. Tal como lo habíamos previsto, en Hidalgo la oferta se aglomera en los municipios centrales de las zonas metropolitanas, específicamente en la conurbación Pachuca-La Reforma y en Tizayuca.

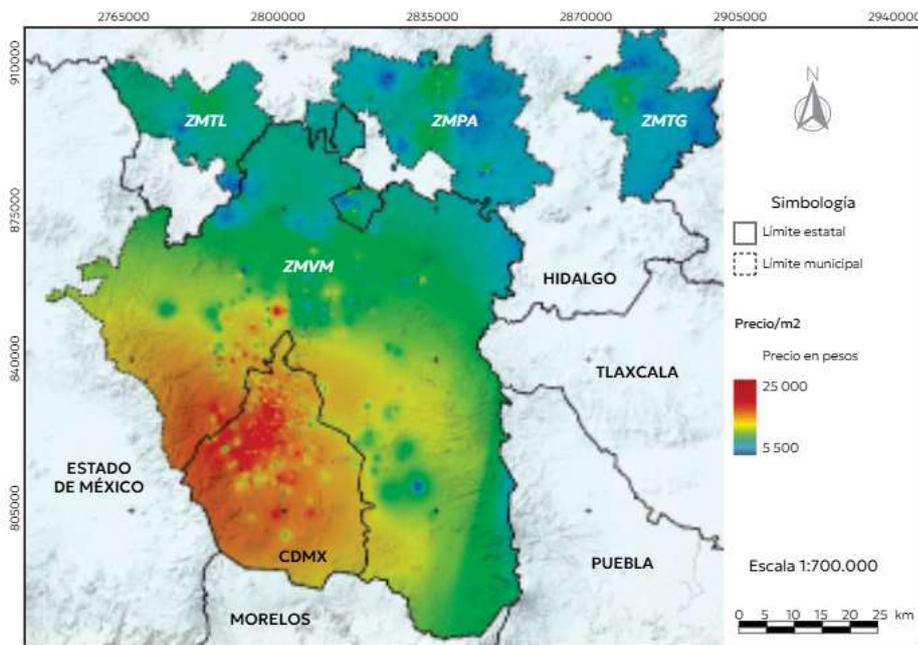
Tito Armando Cruz Aguirre

La segmentación de la oferta corresponde a la clasificación propuesta por en el Código de Edificación de Vivienda, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). La clasificación se hace en función del precio de la vivienda de acuerdo con el monto de la Unidad de Medida y Actualización Mensual (UMAM) correspondiente. La segmentación consta de 6 clases:

- *Económica*: menos de 118 UMAM (menos de 289,128.32 pesos) y una superficie promedio construida de 40 m<sup>2</sup>.
- *Popular*: de 118 a 200 UMAM (entre \$ 289,128.32 y \$ 490,048.00) y una superficie promedio construida de 50 m<sup>2</sup>.
- *Tradicional*: de 200 a 350 UMAM (entre \$ 490,048.00 y \$ 857,548.00) y una superficie promedio construida de 71 m<sup>2</sup>.
- *Media*: de 350 a 750 UMAM (entre \$ 857,548.00 y \$ 1,837,680.00) y una superficie promedio construida de 102 m<sup>2</sup>.
- *Residencial*: de 750 a 1,500 UMAM (entre \$ 1,837,680.00 y \$ 3,675,360.00) y una superficie promedio construida de 156 m<sup>2</sup>.
- *Residencial Plus*: más de 1,500 UMAM (más de \$ 3,675,360.00) y una superficie promedio construida de más de 188 m<sup>2</sup>.

Los resultados muestran que a medida que la oferta se aleja del centro de la ZMVM, el precio disminuye gradualmente. La oferta Residencial y Residencial Plus se ubica en el sureste de la CDMX, puntualmente en las delegaciones Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa. Al interior del Estado de México, existe una pequeña concentración de este tipo de oferta en Tultitlán y en Cuautitlán Izcalli. En Hidalgo no se encontró una aglomeración significativa de viviendas cuyo valor supera los 1,8 millones de pesos.

**Mapa 3. Oferta habitacional de la ZMVM y de las ZM de Hidalgo por categoría de vivienda, 2020**



Fuente: elaboración propia, con base en datos obtenidos del buscador <https://www.inmuebles24.com>

En general, la vivienda de tipo medio se desarrolla en torno al primer perímetro exterior de la CDMX y en las ciudades centrales de las metrópolis hidalguenses, como Pachuca, Tula y Tulancingo. Conforme la distancia aumenta con respecto al núcleo económico de CDMX, los precios tienden a disminuir. Es posible decir que el rol del Estado de México es ser un espacio de transición entre la vivienda más cara y las tipologías más económicas. Los municipios del Estado de México, colindantes con Hidalgo, tienden a mostrar precios más bajos con respecto a aquellos limítrofes con la CDMX. La oferta registrada en Hidalgo tiene un claro objetivo social. Sin embargo, los asentamientos de vivienda económica se ubican en las periferias del área de influencia de su zona central, y alejadas de las vías de comunicación que conectan a los municipios hidalguenses con la ZMVM.

Tito Armando Cruz Aguirre

Es posible pensar que el suelo hidalguense solo es atractivo para desarrolladores de vivienda popular, destinada a los estratos más pobres de la CDMX que no pueden acceder a una vivienda propia al interior de la zona central. Esta consideración es plausible si tomamos en cuenta que el enfoque de la política urbana y habitacional de Hidalgo apuesta por la consolidación del sector de la construcción, a partir del fomento a la producción de vivienda popular.

## EFFECTOS TERRITORIALES DEL AVANCE INMOBILIARIO

Hasta este punto hemos abordado desde diferentes ángulos el proceso de expansión de las ciudades hidalguenses, tomando los casos de La Reforma y Tizayuca como los paradigmas que están guiando el comportamiento de los municipios metropolitanos. Ya se ha dicho que ambos municipios han tenido un dramático crecimiento vinculado al avance de agresivas políticas de financiamiento de vivienda. También, revisamos el rol de las metrópolis hidalguenses en la estructuración del mercado habitacional suprametropolitano, y encontramos una especialización en los segmentos más bajos en cuanto a precio. Sin embargo, poco hemos mencionado los efectos de estas dinámicas sobre las formas de ocupación del territorio; esto se debe a la dificultad de encontrar fuentes que monitoreen sistemáticamente la evolución de la mancha urbana a nivel local.

Si bien existen aproximaciones censales y estadísticas por parte de instituciones públicas para cuantificar la ocupación de suelo en México, la escala de la información generada excluye las especificidades locales, ya que normalmente representan el agregado nacional o estatal. Por su parte, las municipalidades carecen de un registro sistemático de los cambios en su superficie territorial, debido a los altos costos que representa la utilización de mecanismos tradicionales para la actualización catastral y estadística. La relativa complejidad y rapidez de los cambios en la ocupación de suelo, sobre todo en intervalos de tiempo cortos y en grandes extensiones espaciales, ha dificultado la cartografía municipal y la estimación precisa de los cambios regionales en la cubierta terrestre.

En años recientes, la teledetección ha ganado un lugar cada vez más importante en la formulación de políticas públicas, gracias su bajo costo, ac-

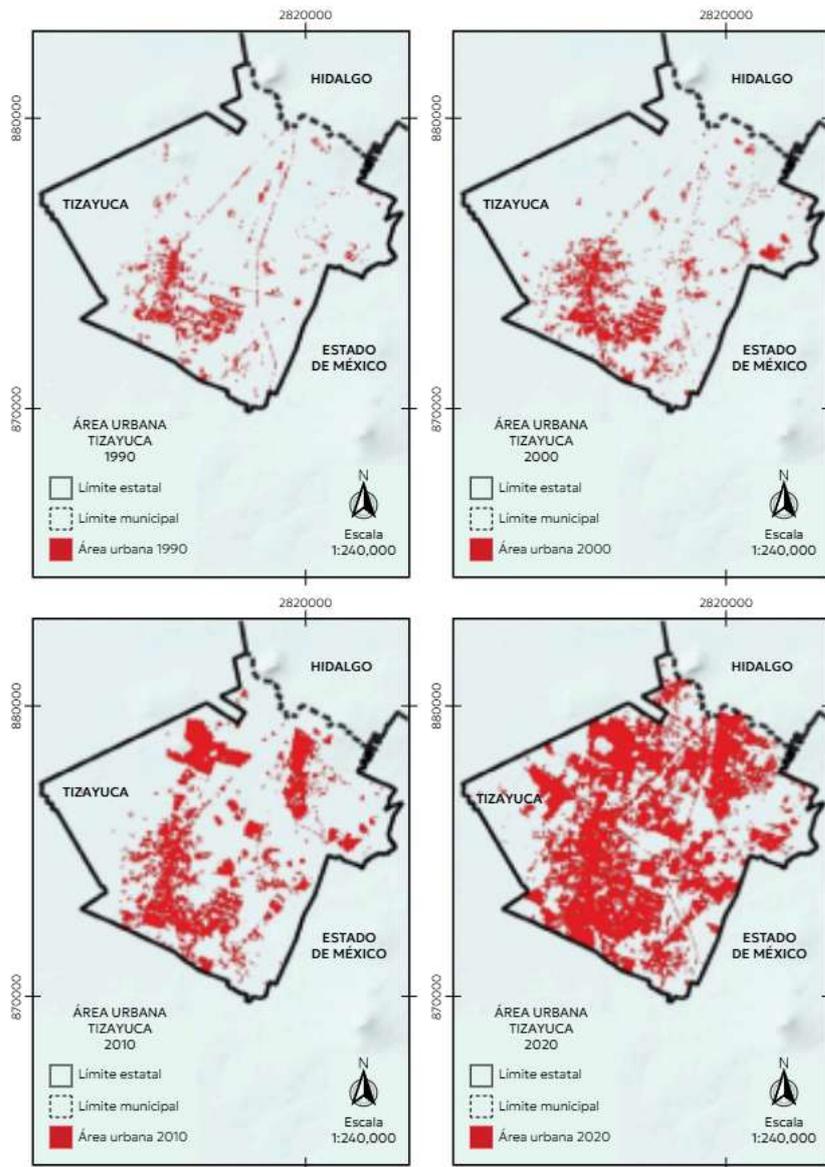
cesibilidad, amplia disponibilidad temporal a escala local y regional, idoneidad para monitoreo de la variación espacial, así como por su compatibilidad con las técnicas de procesamiento y análisis de información (Liang et al., 2012).

Para efectos de este trabajo, nos interesa la capacidad de la teledetección para monitorear las tendencias de cambio el uso de cobertura de suelo en amplios periodos de tiempo. La clasificación de uso y cobertura de suelo (LULC, por sus siglas en inglés) permite explicar dónde se está produciendo el cambio, qué tipos de cobertura de suelo están cambiando, los modelos de transformación que se están produciendo, las tasas y proporciones de cambio, las fuerzas impulsoras y las posibles causas de futuros cambios.

Para nuestra clasificación se utilizaron un total de cuatro imágenes Landsat correspondientes a 1990, 2000, 2010 y 2020, descargadas del portal <https://earthexplorer.usgs.gov> perteneciente al Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS, por sus siglas en inglés). Antes de proceder con la clasificación LULC, las colecciones Landsat se sometieron a una serie de procesos de corrección siguiendo los métodos propuestos Janssen y van der Wel (1994) y Chander et al., (2009).

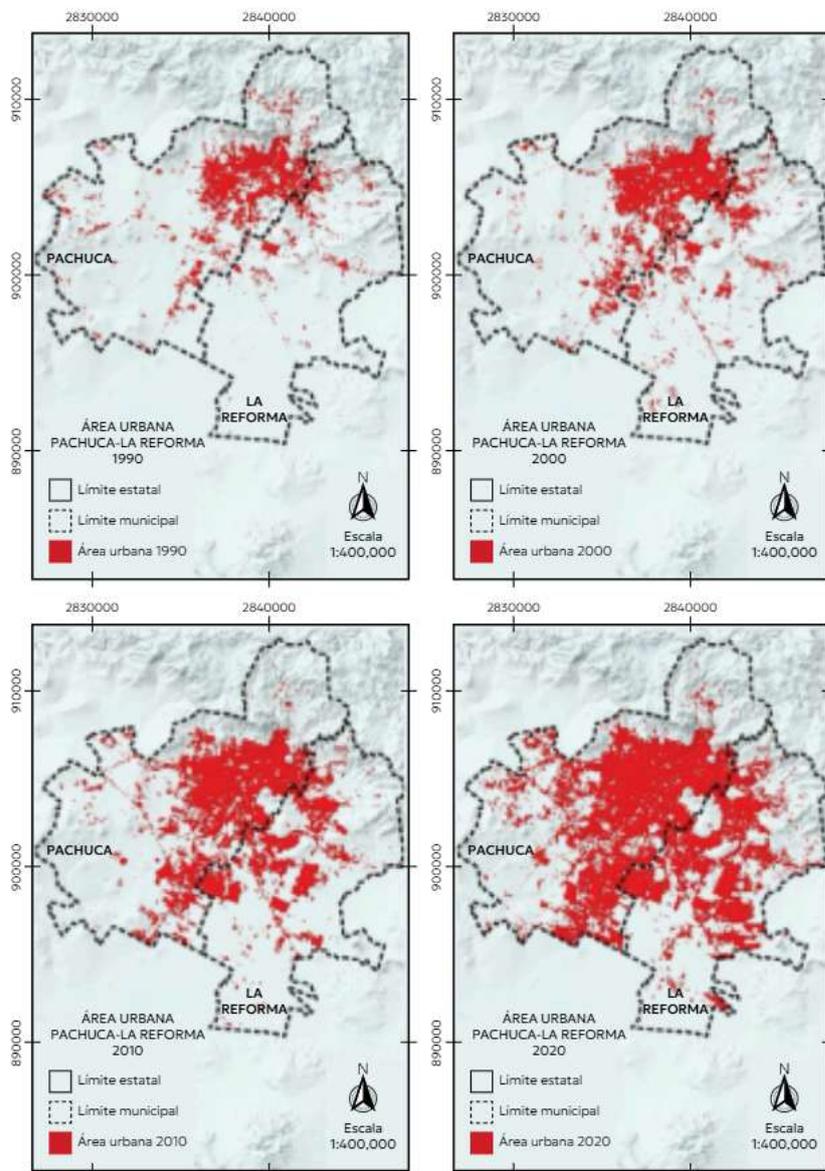
Los resultados de la clasificación LULC son contundentes. En 1990, Tizayuca tenía una superficie urbana de 4.6 km<sup>2</sup> y la conurbación Pachuca-La Reforma ocupaba 26.5 km<sup>2</sup>. En 2020, Tizayuca había anexado 28.6 km<sup>2</sup> a su zona urbana, mientras que Pachuca-La Reforma incorporó 68.2 km<sup>2</sup>. En términos porcentuales, Tizayuca pasó de utilizar el 6 % de su territorio en 1990, a 43 % para el año 2020. En el mismo periodo, el porcentaje de ocupación de suelo en Pachuca-La Reforma transitó de 9.6 % a 34 %. Las imágenes muestran que la expansión urbana se ha dado de forma dispersa y desordenada, sin mencionar que la velocidad de transformación de suelo supera la capacidad de los gobiernos locales para encontrar soluciones a los problemas que de ello derivan.

Mapa 4. Expansión urbana de Tizayuca, 1990-2020



Fuente: elaboración propia.

Mapa 5. Expansión urbana conurbación Pachuca-La Reforma, 1990-2020



Fuente: elaboración propia.

Tito Armando Cruz Aguirre

## CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo fue explorar el papel de las políticas habitacionales en la conformación social y urbana de las ciudades medias hidalguenses. Partimos de la hipótesis de que en dichas ciudades se ha dejado de lado su potencial para favorecer el desarrollo regional equilibrado, en aras de alimentar al monstruo de la especulación inmobiliaria a través de políticas mercantiles.

En primera instancia, descubrimos que Hidalgo está atravesando un proceso de transición rural-urbano caracterizado por la distribución inequitativa del fenómeno urbano. Como resultado, la zona sur, colindante con la ZMVM, se beneficia de las dinámicas metropolitanas, mientras que el norte permanece sumido en la pobreza y la marginación. También, encontramos que la emergencia de nuevos núcleos de crecimiento como La Reforma y Tizayuca están rompiendo con el orden histórico del sistema urbano hidalguense, al desplazar a centros urbanos de importancia histórica hacia jerarquías de menos importancia.

Con esto en mente, revisamos el enfoque de la agenda pública en materia habitacional y constatamos que, efectivamente, las acciones públicas consolidan el desequilibrio estatal al crear una política diferenciada. El sur metropolitano recibe un impulso en el financiamiento y construcción de vivienda nueva, y en el norte los esfuerzos se dirigen al mejoramiento de las viviendas precarias. En el marco de la desigualdad rampante, La Reforma y Tizayuca se erigieron como los municipios que estructuran el sistema residencial hidalguense. De 1990 a 2020 ambos municipios incrementaron dramáticamente su volumen demográfico, debido a la llegada de una enorme masa poblacional proveniente de la Zona Metropolitana del Valle de México. En consecuencia, el parque habitacional también aumentó en una proporción similar, gracias al elevado número de financiamientos ejercidos en sus territorios.

Si bien el incremento habitacional descontrolado implica un problema de gestión territorial, también es cierto que nunca será negativo el he-

cho de que una familia ejerza efectivamente su derecho a la vivienda digna y decorosa. No obstante, los porcentajes de desocupación y subutilización del parque habitacional en nuestros municipios de interés, sugieren que el objetivo del impulso a la actividad inmobiliaria no responde a una necesidad legítima de vivienda, sino a un proceso de especulación alimentado por la disponibilidad de suelo barato, y que está cobijado por una política de financiamiento que asegura la compra de la mercancía vivienda a través de créditos inmobiliarios otorgados por instituciones públicas.

El análisis de la lógica espacial del mercado residencial suprametropolitano, nos permite proponer la existencia de una división social del espacio metropolitano bajo el esquema centro-periferia. Esta división puede entenderse como la especialización de los territorios dentro de la dinámica de producción residencial, en función de las ventajas que ofrece en términos de movilidad intermetropolitana. Consideramos que el análisis de la movilidad residencial es una alternativa adecuada para el estudio de la división social del espacio. Empero, la movilidad residencial debe analizarse en relación con las modalidades de producción del espacio habitacional y de acceso a la vivienda. Lo anterior nos permite, por un lado, entender las formas de segregación socioeconómica, y por el otro, comprender el proceso de apropiación del espacio metropolitano, ya sea por la conquista del sector inmobiliario o por la resistencia de las formas alternativas de producción de vivienda.

## REFERENCIAS

- Chander, G., Markham, B., y Helder, D. (2009). Summary of current radiometric calibration coefficients for Landsat MSS, TM, ETM+, and EO-1 ALI sensors. *Remote Sensing of Environment*, 113(5), 893-903.  
<https://doi.org/10.1016/j.rse.2009.01.007>
- De Las Heras, D., Adame, S., Cadena, E. y Campos, J. (2020). Análisis espacial del Índice de Sustentabilidad Ambiental Urbana en la Megalópolis de México. *Investigaciones Geográficas*, 73, 147-169.  
<https://doi.org/10.14198/INGEO2020.HGAMCVCA>
- Eibenschutz, R. (Coord.). (2010). *La Zona Metropolitana del Valle de México: los retos de la megalopolis*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Garza, G. (Comp.). (1987). *Atlas de la ciudad de México*. Departamento del Distrito Federal / El Colegio de México.
- Graizbord, B. (1991). Escenarios probables del sistema de ciudades de la región central de México: Un modelo de evaluación ex-ante. En J. Delgado y D. Villareal (Eds.), *Cambios territoriales en México: Exploraciones recientes*, (pp. 199-2016). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Janssen, L. y van der Wel, F. (1994). Accuracy assessment of satellite derived land-cover data: A review. *Photogrammetric Engineering and Remote Sensing*, 60(4), 419-426.
- Liang, S., Li, X. y Wqng, J. (2012). *Advanced Remote Sensing*. Elsevier.  
<https://doi.org/10.1016/C2010-0-67304-4>
- Sánchez, A. (2002). Importancia del sistema de ciudades de la Región Centro de México. En J. Delgadillo y A. Iracheta (eds.), *Actualidad de la investigación regional en el México central*, (pp. 93-108). Plaza y Valdés.
- Schteingart, M. (2019). Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana. En F. Carrión y J. Erazo (eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina*, (pp. 41-48). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.  
<https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm0z.5>
- Serrano, J. (1996). De frente a la ciudad de México: ¿El despertar de los estados que la circundan? Vol. 1. Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Autónoma de Querétaro.
- Unikel, L. (1968). Ensayo sobre una nueva clasificación de población rural y urbana en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 2(1), 1.  
<https://doi.org/10.24201/edu.v2i01.59>





## CAPÍTULO 2.

# A MOBILIDADE INTERMUNICIPAL NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BAURU, BRASIL: UMA ANÁLISE DA REDE MODAL RODOVIÁRIA

Geise Brizotti Pasquotto<sup>1</sup>  
Letícia Leão Barbosa Schmidt<sup>2</sup>  
Vivian de Carvalho Ferraro<sup>3</sup>

---

1 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8912-9334>.

2 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1384-175X>.

3 Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2141-0328>.

# INTRODUÇÃO

A ordenação dos fluxos foi fundamental desde as primeiras formas de organização humana. Em um território político, a sistematização dos deslocamentos, sendo eles de pessoas ou mercadorias, deve integrar o país com eficiência e eficácia. Conforme novas necessidades foram surgindo, diferentes soluções foram desenvolvidas. A humanidade é contemplada, hoje, por uma diversidade de modais, apresentando vantagens e desvantagens, dependendo do cenário físico, político e socioeconômico em que é inserido.

A circulação em uma forma mais totalizadora, [é] capaz de conectar, através das relações sociais, o homem com o meio, sendo a ação fundamental do movimento rumo ao desenvolvimento. A circulação deixa de forma explícita sua marca no espaço geográfico (técnicas, ações e normas em perfeitas combinações) e para isso, tem, como atributos menores, os transportes e a logística. (Silveira, 2011, p. 22)

O Brasil está inserido em um contexto de atraso desenvolvimental, justamente pela falta de um sistema nacional de comunicações estruturais. A ideia de que a circulação é atrelada ao desenvolvimento é algo presente desde o período colonial. Na época o país não estava consolidado e sofria invasões constantemente, portanto, via-se a importância de criar novos acessos, povoar áreas de baixa densidade demográfica e garantir a defesa do território pelo alcance às regiões mais longínquas do litoral e sedes administrativas. Uma melhor comunicação permitiria também explorar recursos que estariam ocultos no vasto e inexplorado território.

A grande extensão territorial de alguns países aumenta a complexidade da sua organização, por terem cenários variados, gerando a necessidade de uma política multimodal integrante entre si. O Brasil não é diferente: não apenas sua grande extensão territorial confere um desafio, mas sua topografia ondulada e matas densas eram difíceis de se manejar.

Geise Brizotti Pasquotto, Leticia Leão Barbosa Schmidt e Vivian de Carvalho Ferraro

O anseio da integração territorial não obteve o sucesso esperado, pois, na época, as alternativas não eram variadas e eficientes para a grande extensão da região e seus desafios. Desta forma, a integração no Brasil foi de forma lenta, adentrando na era moderna sem um sistema nacional com uma pluralidade de modais.

Foi a visão nacionalista do território brasileiro, os centros econômicos agrícolas isolados e a necessidade de escoamento da produção que levou às políticas de desenvolvimento do modal ferroviário na primeira metade do século XIX. Antes como colônia, com foco na exploração de matéria prima para a matriz e posteriormente como país recém independente manteve a exportação de poucas tipologias de matérias-primas. O modal ferroviário começa a se desenvolver como parte da organização agrária exportadora do território (Tavares, 2018).

Nesse período destacou-se a produção cafeeira da região sudeste, no Estado de São Paulo. A produção de café era uma atividade que permitia o acúmulo de capital que pode ser reinvestido não apenas na própria produção, mas também nas ferrovias, bancos, geração de energia elétrica etc. Por possuir uma rede hidrográfica expressiva, os planos elaborados focaram na criação de um sistema de transporte integrado de hidrovias e ferrovias, modais mais efetivos para os propósitos (Tavares, 2018). Novamente, as características físicas do território não permitiam que os trens adentrassem no território, e a topografia hora interrompia rios por quedas d'água, hora isolava algumas bacias dos centros dinâmicos do país; desafios que ainda eram insuperáveis para a tecnologia da época. Dessa forma, a organização do território se manteve a mesma: um arquipélago de ilhas isoladas integradas por um sistema troncal em trilhos, onde a comunicação era concentrada em cada centro econômico, e não entre eles.

Após a segunda metade do século XIX a produção do café entra em declínio pelo desgaste da terra, incentivo a imigração e mudanças políticas. O período de desenvolvimento e utilização da malha ferroviária logo entra em crise também, levando ao questionamento da continuidade do modal como protagonista do sistema de integração nacional. A incapacidade do governo em investir no desenvolvimento e manutenção do modal, junto à pobreza do mercado interno e estado geral do desenvolvimento do país; além da dificuldade de integração do sistema pelas diferentes bitolas dos

diferentes investidores, limitavam o progresso do sistema de transporte em operação. Tanto o mercado interno quanto as exportações não geravam lucro o suficiente para manter a infraestrutura das ferrovias e hidrovias, que foram se deteriorando com o tempo, diminuindo sua eficiência e confiabilidade. A união utilizava então recursos do tesouro nacional, já precário, para sanar os *déficits* do setor. Com isso, surge a ideia de um programa de construção de estradas para o desenvolvimento de terras ociosas (Galvão, 1996).

As regiões que se consolidaram ao longo das ferrovias como polos econômicos independentes, pelo acúmulo de capitais advindos principalmente do café, foram o foco da instalação industrial e pontos de partida para a expansão rodoviária. Na introdução do novo sistema de comunicação tem-se como destaque o Estado de São Paulo e o desenvolvimento das cidades de Bauru, Campinas, São Paulo, Ribeirão Preto, Presidente Prudente, Vale do Paraíba e Sorocaba (Lencioni, 1994). À medida que a economia das cidades crescia, o perímetro urbano aumentava e suas relações com as cidades do entorno se consolidavam. Criou-se uma hegemonia polarizadora sobre as cidades vizinhas, direcionando a uma divisão regional articulada por uma hierarquia, que posteriormente consolidaram as principais regiões metropolitanas e administrativas do estado.

O debate sobre a implementação de um sistema rodoviário começou no final da década de 1920, se estendendo até 1950. Os planos sugeridos nesse período colocavam a rodovia como suplemento às ferrovias, mas a preocupação de que a duplicação de modos de transportes geraria uma competição entre a ferrovia e rodovia, enfatizada em todos os planos e estudos propostos, impedia a aprovação de qualquer estratégia.

Tamanho concentração da produção industrial criou e consolidou vastas áreas dependentes de comércio, sem um feedback significativo de tráfego por parte das chamadas regiões periféricas, constituindo-se, assim, em mais um fator que veio a dificultar a possibilidade da implantação de sistemas de transportes alternativos e mais racionais do ponto de vista social. (Galvão, 1996, pp. 208-209)

Para evitar paralelismos, seria necessário atribuir a áreas do território nacional um único meio de transporte. Essa decisão colaborou para impedir que o país viesse a dispor de uma verdadeira e eficiente rede nacional de transportes, capaz de integrar efetivamente os vários espaços geográficos da nação (Conselho Nacional de Transportes, Brasil, 1974). O Plano Nacional de Viação em 1951 pôs fim a esse debate, estabelecendo as rodovias como modalidade prioritária de transporte no Brasil. Desta forma, o modal rodoviário se expandiu em ritmo extraordinariamente rápido, preenchendo então as lacunas de deslocamento existentes no sistema de comunicação ferroviário e materializando as novas hierarquias entre cidades. O atual cenário de transportes brasileiro ficou assim dominado pelo modal rodoviário com 1,7 milhão de quilômetros de estradas, segundos dados da Confederação Nacional do Transporte (2022).

Portanto, o presente trabalho<sup>4</sup> busca analisar de forma pontual o atual cenário do transporte rodoviário em parte do território brasileiro e averiguar se sua integração conseguiu se firmar de forma eficiente e eficaz. Para que o estudo fosse feito de forma aprofundada e precisa foi escolhida uma região administrativa do Estado de São Paulo que apresentasse demanda de fluxos entre si. O objeto de estudo para a pesquisa concentrou-se na região central do estado, mais especificamente na cidade de Bauru e sua região de entorno físico e de influência.

---

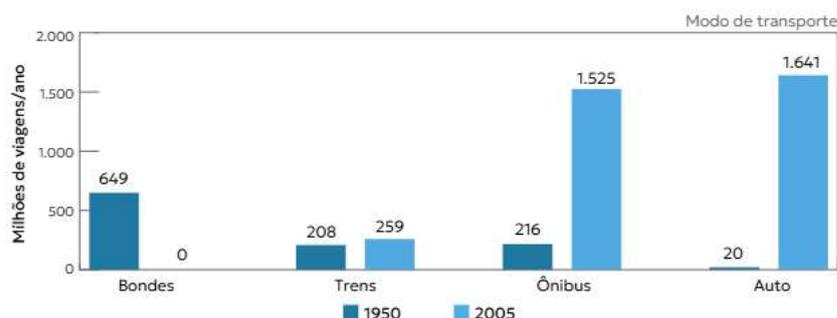
4 Este artigo é fruto de um trabalho da disciplina de Planejamento Urbano e Regional II do curso de Arquitetura e Urbanismo da Unesp-Bauru, Brasil. Docente: Profa. Dra. Geise Brizotti Pasquotto. Equipe discente: Alice C. Gonzales, Antonio E. de R. Neto, Elisangela E. Shiomi, Letícia de Freitas, Letícia L. B. Schmidt e Vivian de C. Ferraro. A disciplina fez parte de um projeto maior onde os cursos de arquitetura e urbanismo da UNESP (Bauru e Presidente Prudente), juntamente com o IAUUSP (São Carlos), SP/Brasil, uniram-se para oferecer uma disciplina comum com a proposta de refletir sobre o interior paulista como território social e ambientalmente planejado. Equipe docente: Prof. Dr. Adalberto Retto Junior, Profa. Dra. Geise Brizotti Pasquotto, Prof. Dr. Jeferson Tavares, Prof. Dr. Márcio Catelan e Profa. Dra. Luísa Gonçalves. Equipe de apoio: doutoranda Anna Laura Pereira Rossi e o arquiteto Gustavo Vidrih.

# 1. VIAGENS MOTORIZADAS NO BRASIL

## 1.1 Século XX ao século XXI

Vasconcellos, Carvalho e Pereira (2011) a forma de se deslocar no Brasil mudou drasticamente a partir da década de 1960, após a introdução do Plano Nacional de Viação (1951). O processo intenso de industrialização e de urbanização culminou no aumento do uso de veículos motorizados. O gráfico 1 exemplifica essa mudança com o caso do Rio de Janeiro, comparando as quantidades de viagens por ano (em milhões) de bondes, trens, ônibus e automóveis, entre o ano de 1950 e 2005. Nota-se que os bondes são totalmente substituídos pelos ônibus no transporte público, enquanto o automóvel domina o transporte individual (gráfico 1). A maioria das cidades brasileiras seguiu este modelo, apresentando ainda maior enfraquecimento da linha férrea.

Gráfico 1. Mobilidade na cidade do Rio de Janeiro (1950-2005)

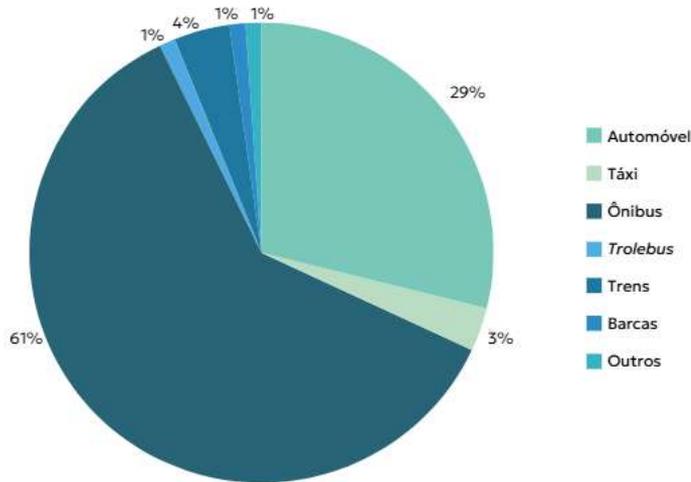


Fonte: Grupo de Estudos de Integração da Política de Transportes (1985) e Associação Nacional de Transporte Pública (2005), adaptados por Vasconcellos et al., 2011 [CEPAL / IPEA].

Geise Brizotti Pasquotto, Leticia Leão Barbosa Schmidt e Vivian de Carvalho Ferraro

Tomando como referência as regiões metropolitanas do Brasil, entre as décadas de 1970 e 1980, o cenário de domínio das viagens motorizadas se intensifica. As viagens por ônibus representam a maior porcentagem desses deslocamentos com 61 %, seguidos pelos automóveis 29 % (gráfico 2). Das viagens representadas no gráfico 2, 68 % fazem parte do transporte público (ônibus, trólebus, barcas, trens e outros) e 32 % do transporte privado (automóvel e táxi).

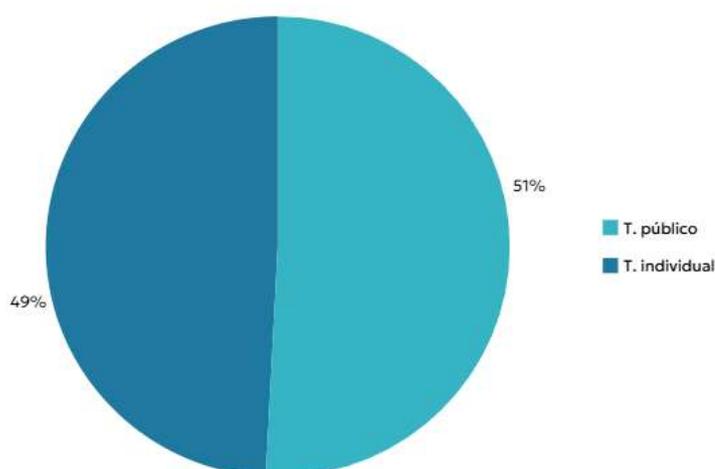
**Gráfico 2.** Divisão modal de viagens motorizadas, áreas metropolitanas (1977)



Fonte: Grupo de Estudos de Integração da Política de Transportes (1985), área: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza. Adaptado por CEPAL / IPEA, 2011.

No século XXI ocorreu uma diminuição no uso de transporte motorizado público e um aumento significativo do transporte motorizado individual, fato que pode ser exemplificado no estudo de Vasconcellos (2005) (gráfico 3). Em 2012 o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) em suas diretrizes indicou a prioridade dos modos de transporte não motorizados e do transporte público coletivo.

**Gráfico 3.** *Divisão modal de viagens motorizadas, áreas metropolitanas (2005)*

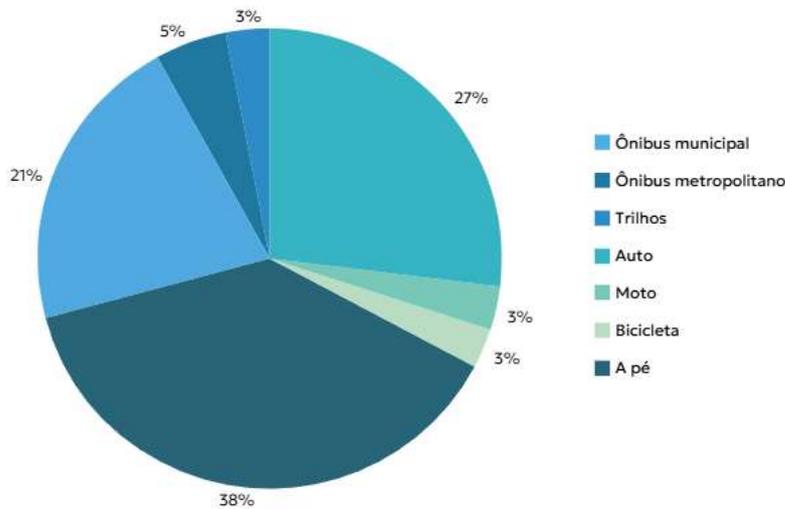


Fonte: Vasconcellos (2005). Adaptado por CEPAL / IPEA, 2011.

## 1.2 As cidades médias e suas características atuais de mobilidade

De acordo com dados fornecidos pelo Sistema de Informações da Mobilidade da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), em cidades com mais de 60 mil habitantes, dos tipos de locomoção motorizadas disponíveis, a preferência de deslocamento é por automóvel (27 %), seguido por ônibus municipais e metropolitanos (26 %), condizente com a tendência apresentada em cidades metropolitanas (gráfico 4).

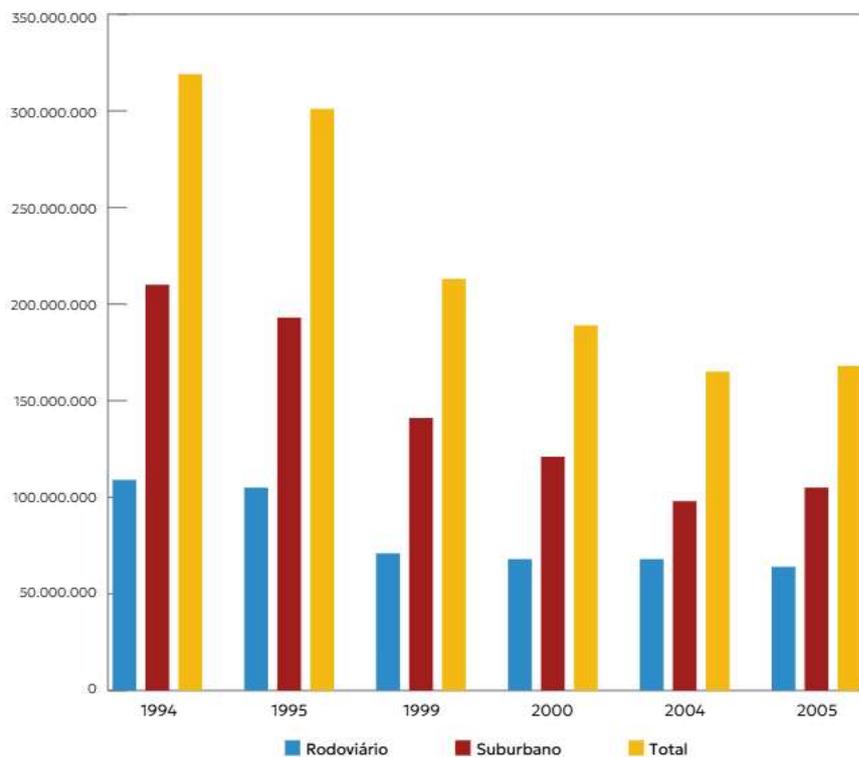
**Gráfico 4.** *Divisão modal, cidade com mais de 60 mil habitantes (2007)*



Fonte: ANTP, Sistema de Informações de Mobilidade. Adaptado por CEPAL / IPEA, 2011.

Os dados demonstram que, mesmo existindo uma preferência pelo deslocamento por automóveis, o uso de ônibus, especialmente público, ainda se apresenta expressivo. O gráfico 5 mostra a evolução comparativa dos passageiros transportados nos segmentos rodoviários e suburbanos no Estado de São Paulo. Houve uma queda gradual de passageiros totais ao longo dos anos. O transporte por ônibus suburbanos foi o que mais decaiu, de aproximadamente 200.000.000 passageiros em 1994 para 100.000.000 em 2005, uma queda de 50 %. O transporte rodoviário também diminuiu ao decorrer desses 10 anos, mas apenas em 40.000.000, representando 40 %, sendo que se manteve virtualmente de 1994 a 2005. Mesmo que o gráfico mostre uma tendência de diminuição da oferta de ônibus, em detrimento de fatores como preferência e estímulo ao transporte individual, percebe-se que o mais afetado é o público e não o privado.

**Gráfico 5. Quantidade de passageiros transportados nos segmentos rodoviário e suburbano no Estado de São Paulo (1994-2005)**



Fonte: Agência de Transporte do Estado de São Paulo / Boletim do Departamento de Estradas de Rodagem (ARTESP/DER) 1994-2005, adaptado por Ferreira (2006).

## 2. R. A. BAURU E A MIGRAÇÃO PENDULAR

**D**e acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) as cidades médias se definem por um caráter demográfico, correspondendo a municípios cuja população urbana está entre 100 mil e 500 mil habitantes, incluindo moradores de núcleos isolados (Andrade y Serra, 2001). No entanto, o critério quantitativo por si só não caracteriza uma cidade média. Além disso, também é importante que essa cidade exerça forte papel nas relações políticas, econômicas e sociais sobre sua região e tenha um grau de relevância significativo na hierarquia das redes urbanas (Batista de Deus, 2004).

Essa noção quantitativa e qualitativa é aplicada na divisão regional do Estado de São Paulo. A região administrativa (R. A.)<sup>5</sup> é um conceito político-administrativo implementado no Estado de São Paulo por uma série de decretos, a partir da aproximação geográfica das cidades, bem como das relações políticas, econômicas e sociais da região, além de relevância significativa na hierarquia da rede urbana. As regiões administrativas agrupam uma série de municípios a fim de viabilizar o planejamento e a gestão de políticas públicas. Cada região é nomeada a partir da cidade de maior influência política e socioeconômica sobre as demais. Essas cidades podem ser cidades metrópoles, ou cidades médias.

O deslocamento de mercadorias e pessoas entre a cidade polo e as cidades menores do entorno de uma R. A. região é essencial para o funcionamento de sua dinâmica. A migração pendular "corresponde ao conjunto de deslocamentos que o indivíduo efetua para executar os atos de sua vida cotidiana (trabalho, compras, lazer)" (Anda et al., 1994, p. 247). Como resultado das políticas de desenvolvimento, o transporte sobre pneus é um dos maiores responsáveis pelo conjunto de movimentos da vida coti-

---

<sup>5</sup> O Estado de São Paulo é dividido em 16 regiões administrativas.

diana de uma grande cidade, e reitera a necessidade de inserção das migrações pendulares na atual agenda de pesquisa urbana (Dupuy, 1995).

A região administrativa de Bauru (figura 1) localiza-se no centro-oeste do Estado de São Paulo e é composta de 39 municípios, sendo a cidade de Bauru sua sede. Das regiões administrativas existentes no Estado de São Paulo, a R. A. de Bauru apresenta forte relação entre a dependência da mobilidade rodoviária e a migração pendular. Na região administrativa de Bauru pode-se assinalar diferentes cidades com classificações distintas de hierarquia urbana,<sup>6</sup> que influenciarão direta ou indiretamente nas relações de transporte e migração da região.

**Figura 1.** Mapa da localização da região administrativa de Bauru e da cidade de Bauru



Fonte: [www.desenvolvesp.com.br](http://www.desenvolvesp.com.br), 2023.



Fonte: Governo do Estado de São Paulo-Wikimedia Commons, 2018.

<sup>6</sup> No Brasil o instituto que tem como missão retratar o país com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que exerce funções como produção, análise, coordenação e consolidação de informações estatísticas e geográficas, documentação e disseminação de informações, coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais etc. A partir das pesquisas realizadas pelo IBGE foi instituído uma classificação das cidades com bases em sua hierarquia de influências e números de habitantes.

Encontra-se, na R. A. Bauru, três dos cinco níveis de hierarquia urbana: Capitais regionais, Centros Sub-regionais e Centros Zona (Quadro 1).

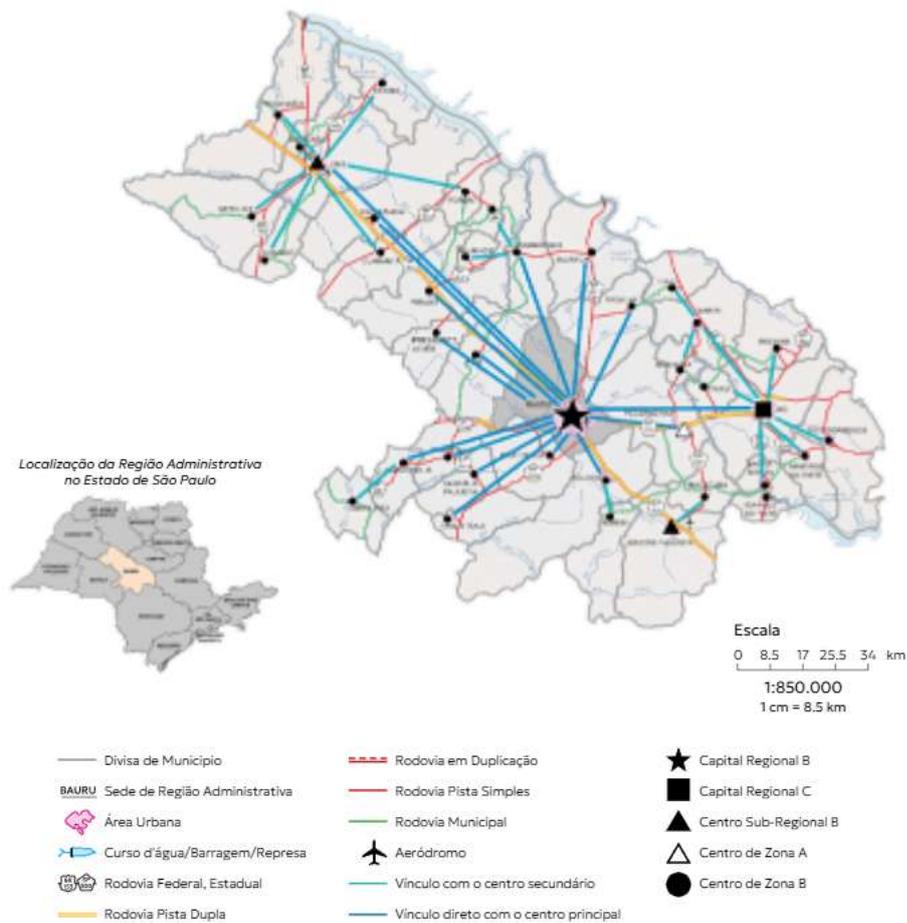
**Quadro 1. Hierarquia urbana na R. A. Bauru**

|                              |  |                               |
|------------------------------|--|-------------------------------|
| <b>Capitais Regionais</b>    | São os centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrôpoles. Apresentam três subdivisões: Capital Regional A, B e C.   | Bauru e Jaú                   |
| <b>Centros Sub-regionais</b> | São Cidades que possuem atividades de gestão menos complexas, com áreas de influência de menor extensão que as das Capitais Regionais. São também cidades de menor porte populacional, com média nacional de 85 mil habitantes. Este nível divide-se em Centro Sub-Regional A e B. | Lins e Lençóis Paulista       |
| <b>Centros de Zona</b>       | As Cidades caracterizam-se por menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número inferior de Cidades vizinhas em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade. Subdivididas em Centro de Zona A e B.             | Demais cidades da R. A. Bauru |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020, adaptado pelas autoras em 2021.

Com base nas informações obtidas através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi possível formular um mapa que evidencia as classificações por nível de hierarquia urbana e o grau de influência dos centros principais e secundários presentes na R. A. Bauru (figura 2). Os vínculos observados no mapa têm relação com o fluxo migratório da região. Como parte da metodologia aplicada no estudo, o conhecimento da migração na área levará ao entendimento da demanda rodoviária e a carência do sistema de transporte da região.

Figura 2. Mapa de níveis de hierarquia urbana e vínculos com centros principais e secundários na R. A. Bauru



Fonte: Mapa elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados do IBGE, 2020, e mapa base Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC), 2007.

Geise Brizotti Pasquotto, Leticia Leão Barbosa Schmidt e Vivian de Carvalho Ferraro

Em pesquisa realizada no censo do IBGE 2010, foram encontrados números de pessoas que realizam o movimento pendular (trabalho/estudo) em cada cidade da R. A., configurando o número absoluto da pendularidade. Este dado, juntamente com o censo populacional, proporcionou a criação de um novo elemento: o percentual migratório de cada cidade da R. A. Bauru. Como forma comparativa das informações foi produzida uma que engloba os dados mencionados (tabela 1).

Os dados apresentados na tabela 1 são relevantes, porém não explicitam de forma espacial tais informações. Para melhor visualização da dinâmica de movimentos pendulares da R. A. Bauru, os dados foram traduzidos em dois mapas de escalas de cores (figuras 3 e 4). O primeiro representa os números absolutos de migração pendular em cada cidade da região administrativa e o outro, o percentual de migração pendular em cada cidade da R. A.

O mapa de números absolutos (figura 3) apresenta as regiões que encontram os maiores e menores números de movimentações. As cidades com o maior número de atividades pendulares se concentram na região nordeste e centro-sul, englobando as cidades de maior número de habitantes. Também pode-se observar que as cidades classificadas pelo IBGE com uma maior relevância nos níveis de hierarquia urbana (Bauru, Jaú, Lins e Lençóis Paulista), assim como algumas cidades adjacentes a elas (Promissão, Guaiçara, Piratininga, Agudos, Pederneiras, Barra Bonita, Igarapu do Tietê e Mineiros do Tietê) tem os maiores números absolutos. Bauru destaca-se com o maior número (8,889) de pessoas realizando a migração pendular na região.

**Tabela 1. Dados de movimentação pendular absoluto e percentual por cidade da R. A. Bauru**

| CIDADE            | Movimento Pendular Trabalho (pessoas) | Movimento Pendular Escola/Creche (pessoas) | Soma Movimentos Pendulaes (pessoas) | Censo população (n° hab) | Movimento Pendular / Habitantes |
|-------------------|---------------------------------------|--|-------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Agudos            | 3.436                                 | 1.037                                      | <b>4.473</b>                        | 37.401                   | <b>12%</b>                      |
| Arealva           | 382                                   | 344  | <b>726</b>                          | 8.613                    | <b>8%</b>                       |
| Avai              | 393                                   | 168  | <b>561</b>                          | 5.403                    | <b>10%</b>                      |
| Balbinos          | 106                                   | 87   | <b>193</b>                          | 5.934                    | <b>3%</b>                       |
| Bariri            | 196                                   | 846  | <b>1042</b>                         | 35.558                   | <b>3%</b>                       |
| Barra Bonita      | 2.210                                 | 1.268                                      | <b>3.478</b>                        | 36.126                   | <b>10%</b>                      |
| Bauru             | 5.587                                 | 3.302                                      | <b>8.889</b>                        | 379.297                  | <b>2%</b>                       |
| Bocaina           | 305                                   | 410  | <b>715</b>                          | 12.452                   | <b>6%</b>                       |
| Boraceia          | 423                                   | 149  | <b>572</b>                          | 4.868                    | <b>12%</b>                      |
| Borebi            | 196                                   | 78   | <b>274</b>                          | 2.683                    | <b>10%</b>                      |
| Cabrália Paulista | 340                                   | 149  | <b>489</b>                          | 4.243                    | <b>12%</b>                      |
| Cafelândia        | 806                                   | 509  | <b>1.315</b>                        | 17.843                   | <b>7%</b>                       |
| Dois Córregos     | 1.092                                 | 828  | <b>1.920</b>                        | 27.512                   | <b>7%</b>                       |
| Duartina          | 1.194                                 | 453  | <b>1.647</b>                        | 12.433                   | <b>13%</b>                      |
| Getulina          | 1.200                                 | 346  | <b>1.546</b>                        | 11.447                   | <b>14%</b>                      |
| Guaiçara          | 2.073                                 | 475  | <b>2.548</b>                        | 12.294                   | <b>21%</b>                      |
| Guaimbê           | 887                                   | 129  | <b>1.016</b>                        | 5.785                    | <b>18%</b>                      |
| Guarantã          | 396                                   | 314  | <b>710</b>                          | 6.670                    | <b>11%</b>                      |
| Iacanga           | 302                                   | 297  | <b>599</b>                          | 11.858                   | <b>5%</b>                       |
| Igaraçu do Tietê  | 3.648                                 | 739  | <b>4.387</b>                        | 24.749                   | <b>18%</b>                      |
| Itaju             | 182                                   | 124  | <b>306</b>                          | 3.887                    | <b>8%</b>                       |
| Itapui            | 484                                   | 370  | <b>854</b>                          | 14.147                   | <b>6%</b>                       |
| Jaú               | 1.744                                 | 2.025                                      | <b>3.769</b>                        | 151.881                  | <b>2%</b>                       |
| Lençóis Paulista  | 1.737                                 | 1.696                                      | <b>3.433</b>                        | 68.990                   | <b>5%</b>                       |
| Lins              | 2.351                                 | 511  | <b>2.862</b>                        | 78.503                   | <b>4%</b>                       |

Continúa...

Geise Brizotti Pasquotto, Leticia Leão Barbosa Schmidt e Vivian de Carvalho Ferraro

| CIDADE            | Movimento Pendular Trabalho (pessoas) | Movimento Pendular Escola/Creche (pessoas) | Soma Movimentos Pendulaes (pessoas) | Censo população (n° hab) | Movimento Pendular / Habitantes |
|-------------------|---------------------------------------|--|-------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Lucianópolis      | 127                                   | 83   | 210                                 | 2.403                    | 9%                              |
| Macatuba          | 1.315                                 | 746  | 2.061                               | 17.214                   | 12%                             |
| Mineiros do Tietê | 1.986                                 | 322  | 2.308                               | 12.966                   | 18%                             |
| Paulistânia       | 385                                   | 66   | 451                                 | 1.834                    | 25%                             |
| Pederneiras       | 1.401                                 | 1.343                                      | 2.744                               | 47.111                   | 6%                              |
| Pirajuí           | 1.181                                 | 669  | 1.850                               | 25.718                   | 7%                              |
| Piratininga       | 2.080                                 | 632  | 2.712                               | 13.765                   | 20%                             |
| Pongáí            | 415                                   | 153  | 568                                 | 3.400                    | 17%                             |
| Presidente Alves  | 526                                   | 185  | 711                                 | 4.080                    | 17%                             |
| Promissão         | 1.363                                 | 1.324                                      | 2.687                               | 40.828                   | 7%                              |
| Reginópolis       | 327                                   | 187  | 514                                 | 9.837                    | 5%                              |
| Sabino            | 539                                   | 166  | 705                                 | 5.614                    | 13%                             |
| Ubirajara         | 374                                   | 183  | 557                                 | 4.804                    | 12%                             |
| Uru               | 108                                   | 35   | 143                                 | 1.153                    | 12%                             |

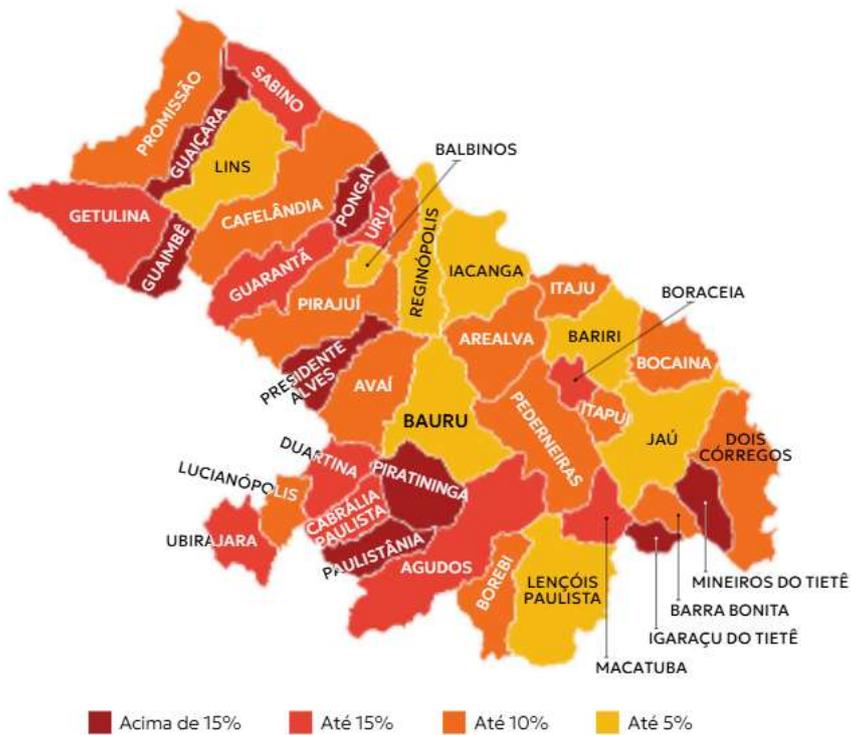
|                        |
|------------------------|
| Acima de 6.000 pessoas |
| Até 6.000 pessoas      |
| Até 4.000 pessoas      |
| Até 2.000 pessoas      |
| Até 1.000 pessoas      |
| Até 500 pessoas        |

|              |
|--------------|
| Acima de 15% |
| Até 15%      |
| Até 10%      |
| Até 5%       |

Fonte: Elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados do Censo 2010 (IBGE, 2012).



Figura 4. Mapa em escala de cores dos números percentuais de movimentos pendulares por cidade da R. A. Bauru



Fonte: elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados do Censo 2010 (IBGE, 2012).

Portanto, para a obtenção da porcentagem migratória, foi incorporado ao número absoluto de migração pendular o parâmetro "número absoluto de habitantes", gerando o dado percentual, explicitado na equação a seguir:

$$\left( \frac{\text{Número absoluto de movimento pendular}}{\text{Número de habitantes}} \right) \times 100 = \text{porcentagem migratória}$$

Os dados foram agrupados no Mapa em escala de cores (figura 3), apresentando divergências significativas do mapa anterior.

Os dados percentuais apontam que cidades categorizadas como Centros de Zona (Guaíçara, Guaimbê, Pongaí, Presidente Alves, Piratinin-ga, Paulistânia, Iguaçu do Tietê e Mineiros do Tietê) apresentam maior migração pendular, com deslocamento acima de 15 % de sua população, enquanto cidades maiores categorizadas como Capitais Regionais (Bauru e Jaú) e Centros Sub-Regionais (Lins e Lençóis Paulista) apresentam menor porcentagem de migração pendular.

Desta forma é possível concluir que o maior deslocamento pendular para trabalho e educação na R. A. Bauru ocorre em cidades caracterizadas como Centro de Zona (menos de 25 mil habitantes). Ou seja, parte significativa migra diariamente de suas cidades para centros próximos e mais influentes na região para trabalhar e/ou estudar. Isso gera a necessidade de um sistema de deslocamento, que supra a demanda de migração das pessoas. O estudo dos meios de deslocamento intermunicipal da população é alvo de estudo a seguir.

### 3. TRANSPORTE INTERMUNICIPAL NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE BAURU

A partir da compreensão da demanda existente na R. A. Bauru, buscou-se analisar como esta dinâmica era suprida (ou não) na prática. Em consulta às prefeituras, por telefone e *website* foi constatada a inexistência de um sistema de transporte intermunicipal público. Portanto, o foco da pesquisa direcionou-se para o transporte privado usado para a locomoção entre cidades.

Os meios de transporte privado utilizados para a movimentação intermunicipal da população são carros, motos, fretados (vans e ônibus) e empresas de ônibus. Destes, o que apresentou mais dados para o estudo de fluxo na região foram as empresas de ônibus, porém, as informações obtidas precisavam ser confirmadas e verificadas antes de elaborar uma análise do transporte na região.

A verificação de dados passou por diferentes etapas. Primeiro verificou-se a existência de dados da Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), que mantém um cadastro das rotas disponíveis no Estado de São Paulo para consulta pública. Tendo esses dados como base, a segunda etapa consistiu na confirmação por outras duas fontes: entrevista com as prefeituras e com as viações disponíveis, além de consultas *online* no *website* da ARTESP.

Sobre os destinos e paradas dos ônibus particulares na região, a comparação entre os dados obtidos no *website* da ARTESP e as consultas por telefone às prefeituras e empresas de ônibus, mostrou discrepâncias das informações. Diversas rotas e paradas se mostraram existentes para a ARTESP, porém inexistentes ou desativadas pela prefeitura.

Para tanto, o método utilizado foi o confronto e compatibilização dos dados em uma tabela. Para melhor entendimento e visualização neste capítulo, os dados foram territorializados, resultando na imagem abaixo

(figura 5). Neste mapa é possível verificar que as cidades com maior hierarquia na região (Bauru, Jaú e Lins) e algumas cidades do entorno, possuem uma maior quantidade de itinerários.

Figura 5. Mapa do número de destinos de ônibus que partem de cada cidade na



Fonte: elaborado pelas autoras, 2021.

No entanto, um dado alarmante foram os municípios “ilhados” em relação ao transporte intermunicipal de ônibus da região (Pongaí, Uru e Balbinos). Juntos, eles apresentam demanda de pendularidade significativa (aproximadamente 900 pessoas que necessitam do movimento pendular) (tabela 2). Como comentado anteriormente, o transporte público intermunicipal é inexistente e, para estas cidades ilhadas, a opção do transporte coletivo particular também não é uma solução para a demanda

de pendularidade. Tendo como única saída o uso de transportes privados individuais (carro, moto) e transportes coletivos fretados.

**Tabela 2.** *Dados de movimentação pendular absoluto e percentual para as cidades de Pongai, Uru e Balbinos*

| CIDADE   | Movimento Pendular Trabalho (pessoas) | Movimento Pendular Escola/Creche (pessoas) | Soma Movimentos Pendulaes (pessoas) | Censo população (n° hab) | Movimento Pendular / Habitantes |
|----------|---------------------------------------|--|-------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Pongai   | 415                                   | 153  | 568                                 | 3.400                    | 17%                             |
| Uru      | 108                                   | 35   | 143                                 | 1.153                    | 12%                             |
| Balbinos | 106                                   | 87   | 193                                 | 5.934                    | 3%                              |

Fonte: elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados do Censo 2010 (IBGE, 2012).

### 3.1 Número de viagens de ônibus na R. A. Bauru

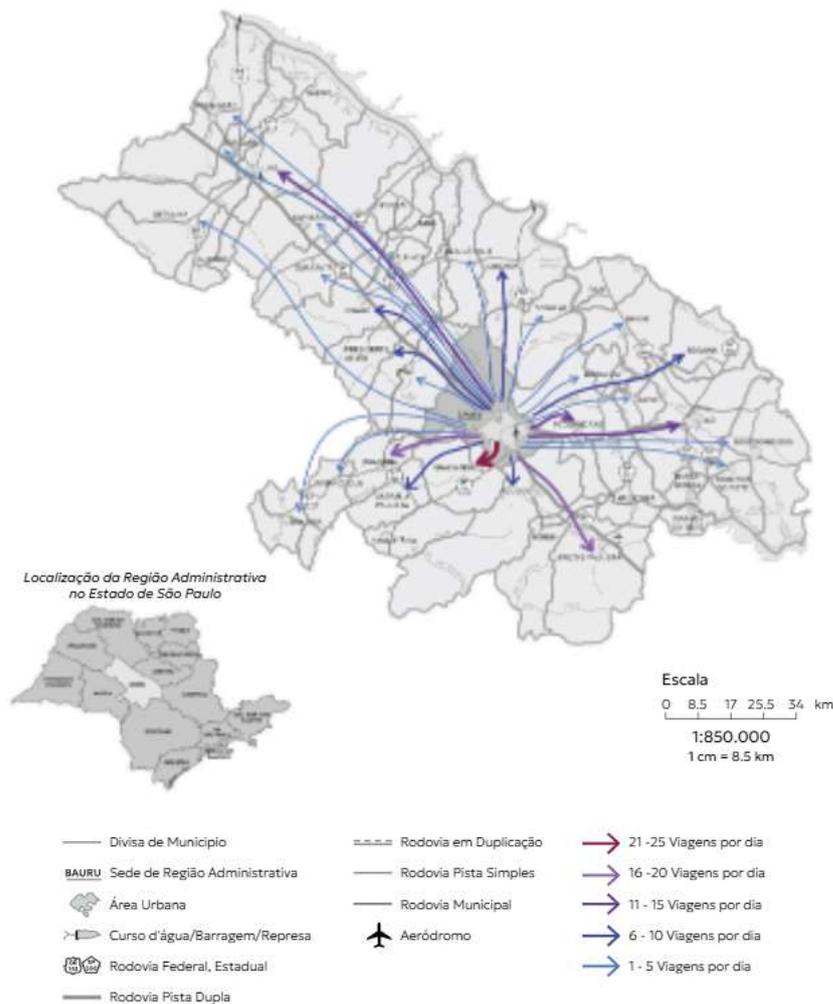
Nos mapas abaixo foram realizados estudos de fluxos mais frequentes da população e para quais cidades esses são mais intensos. Desta maneira, é possível verificar três eixos de análise: i) Sede da R. A. Bauru, ii) Centro Regional Jaú e iii) Centro Sub-regional Lins.

A partir da análise dos resultados das viagens realizadas em Bauru para as demais cidades da região (figura 6), observa-se que o maior número se concentra nas cidades de influência secundárias da região (Jaú e Lins) e cidades próximas e adjacentes.

No mapa seguinte (figura 7) observa-se que as viagens em grande quantidade se concentram de Jaú para cidades menores e próximas, mantendo o fluxo migratório próximo a cidade de maior influência mais próximo. Ou seja, cidades menores procuram apoiar a migração pendular no Centro Regional Jaú, pela proximidade, do que migrar para o polo regional mais influente da R. A. (Bauru).

A mesma situação de Jaú pode ser observada para o mapa do Centro Sub-regional Lins (figura 8), o qual tem o maior número de viagens concentradas em cidades menores e próximas.

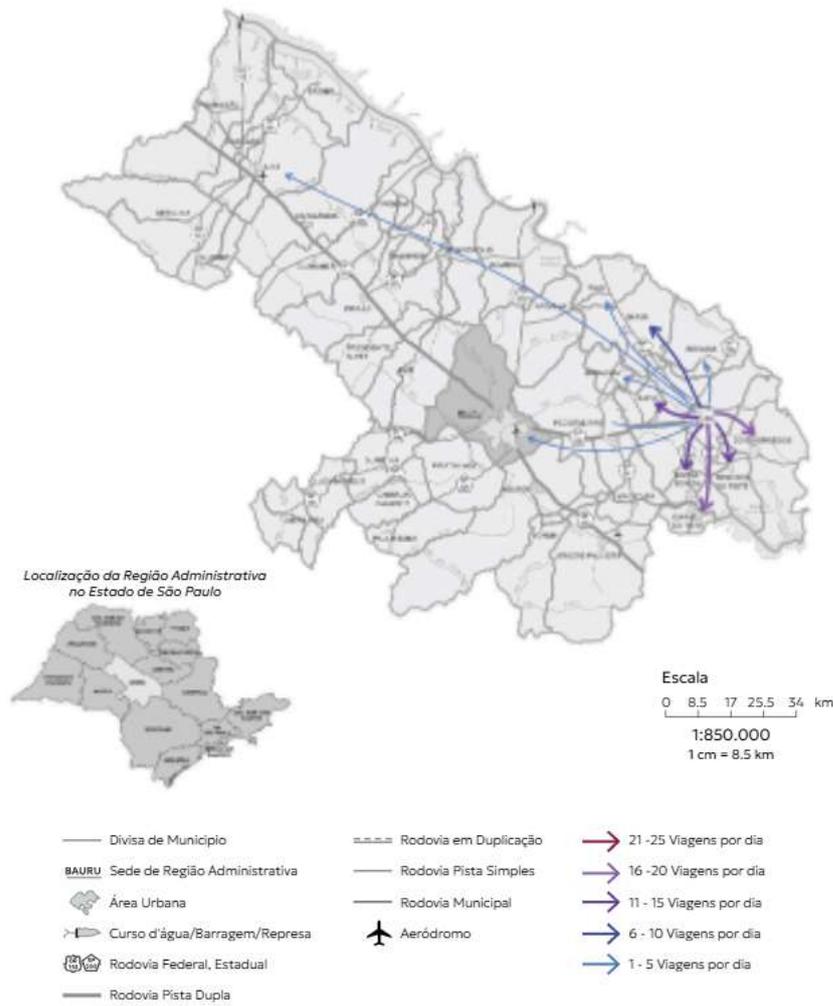
**Figura 6. Mapa dos números de viagens de ônibus de Bauru em relação às cidades da R. A. Bauru**



Fonte: Elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados recolhidos através de metodologia de pesquisa e mapa base em Instituto Geográfico e Cartográfico [IGC], 2007.

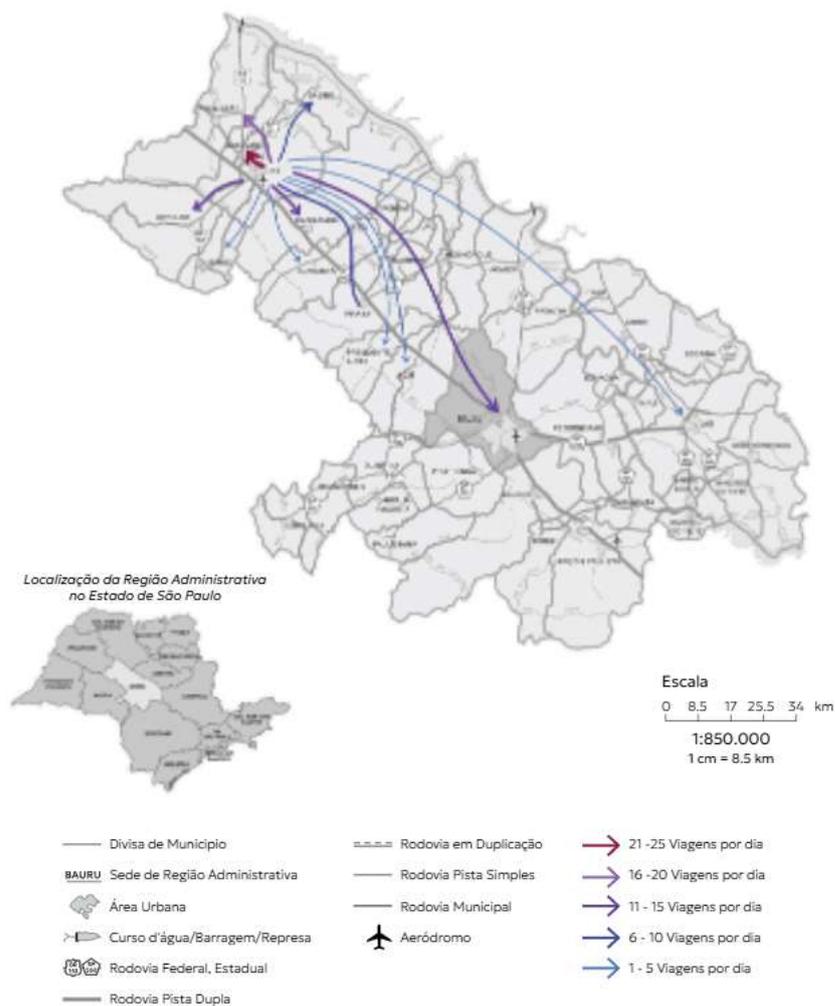
Geise Brizotti Pasquotto, Leticia Leão Barbosa Schmidt e Vivian de Carvalho Ferraro

**Figura 7. Mapa dos números de viagens de ônibus de Jaú em relação às cidades da R. A. Bauru**



Fonte: Elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados recolhidos através de metodologia de pesquisa e mapa base IGC, 2007.

**Figura 8. Mapa dos números de viagens de ônibus de Lins em relação às cidades da R. A. Bauru**



Fonte: Elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados recolhidos através de metodologia de pesquisa e mapa base IGC, 2007.

Geise Brizotti Pasquotto, Leticia Leão Barbosa Schmidt e Vivian de Carvalho Ferraro

A partir dos mapas apresentados (figuras 6, 7 e 8), conclui-se que não necessariamente as cidades menores são diretamente influenciadas pelo polo da região, no caso do estudo, a cidade de Bauru. Muitas das pequenas cidades sofrem mais influência dos polos secundários ou mais próximos. Assim, torna-se necessário um estudo dos fluxos migratórios da região para a criação de rotas eficientes e eficazes, pois nem toda cidade depende da cidade de maior importância hierárquica da R. A.

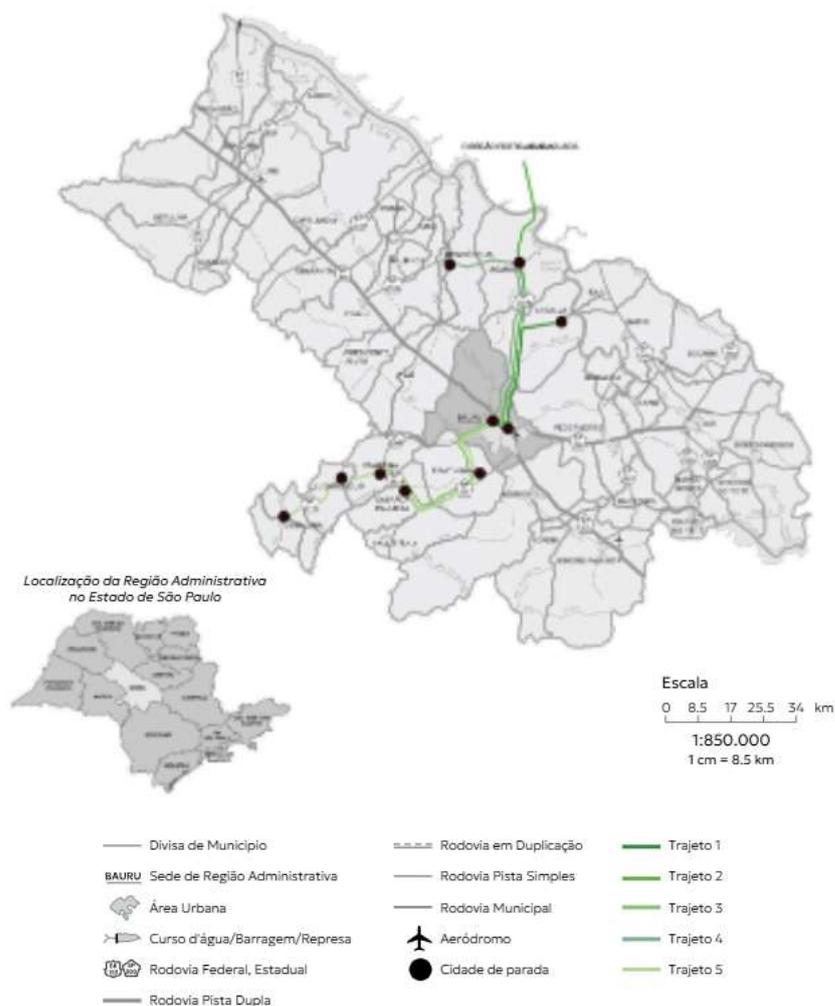
### 3.2 Viações de ônibus em operação na R. A. Bauru

Com as informações obtidas foi possível criar mapas com o itinerário das principais empresas de ônibus particulares que atuam na área (Ril, Expreso de Prata e Reunidas) (figuras 9, 10, 11). Tais mapas evidenciam a região de atuação das empresas.

Desta forma, pode-se verificar que as três maiores empresas particulares de ônibus que atuam na R. A. Bauru têm uma estruturação locacional de itinerários específica para cada viação. Cada uma tem uma região de atuação e elas, em sua maioria, não se sobrepõem. A empresa Ril tem foco de rotas nas regiões nordeste e sudoeste; a empresa Expreso de Prata nas regiões oeste, sudeste e leste e a empresa Reunidas foco nas regiões noroeste, leste e sudeste. A concentração das empresas em diferentes regiões causa certa hegemonia no transporte privado da região. Isso dificulta ainda mais a interação entre as cidades, pois diminui as possibilidades de locomoção e a população é limitada, muitas vezes, à utilização de uma única empresa. Esta, então, detém o poder de escolha de preços, horários e paradas.

Para a empresa privada, o melhor custo-benefício é oferecer rotas longas, que façam paradas em várias cidades ao longo de um trajeto, pelo maior trecho possível. O resultado é a escassez de rotas disponíveis, viagens de longa duração e horários com intervalos prolongados. Este sistema limita o usuário em relação à flexibilidade de horários. Proporcionalmente, quanto mais afastado do centro administrativo, maior será o tempo gasto no trânsito entre uma cidade e outra.

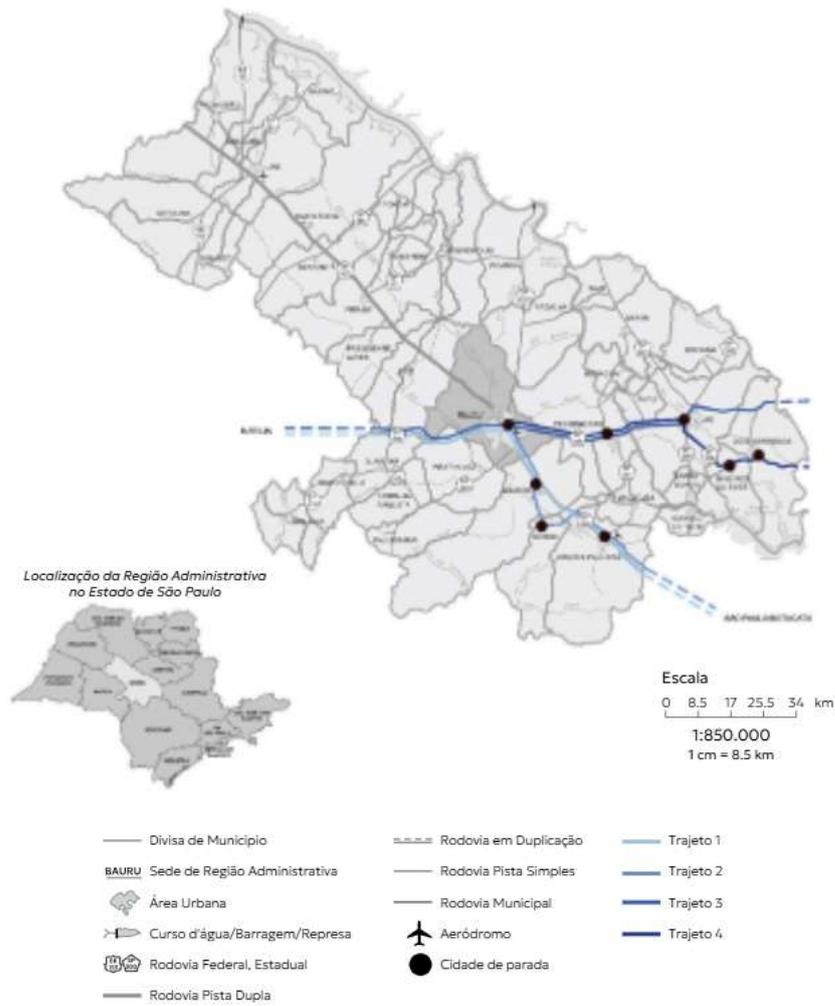
Figura 9: Rotas de ônibus da empresa Ril



Fonte: Elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados recolhidos através de metodologia de pesquisa e mapa base IGC, 2007.

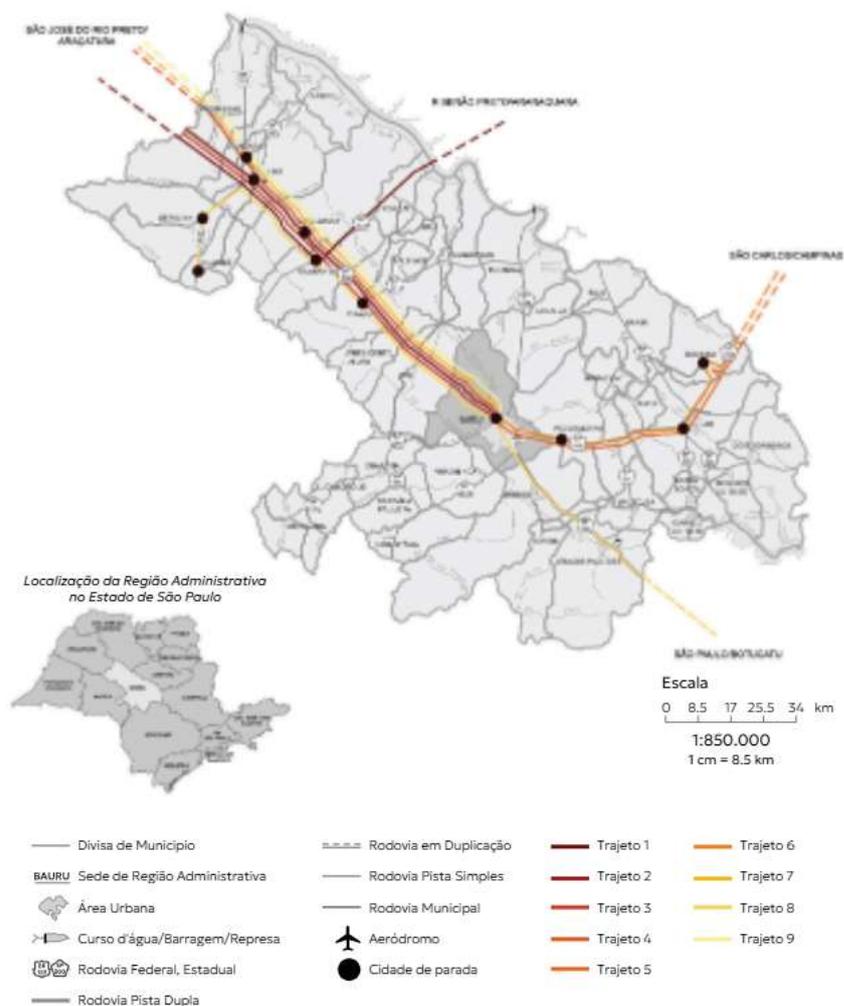
Geise Brizotti Pasquotto, Leticia Leão Barbosa Schmidt e Vivian de Carvalho Ferraro

Figura 10: Rotas de ônibus da empresa Expresso de Prata



Fonte: Elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados recolhidos através de metodologia de pesquisa e mapa base IGC, 2007.

Figura 11: Rotas de ônibus da empresa Reunidas



Fonte: Elaborado pelas autoras em 2021, com base nos dados recolhidos através de metodologia de pesquisa e mapa base IGC, 2007.

Geise Brizotti Pasquotto, Leticia Leão Barbosa Schmidt e Vivian de Carvalho Ferraro

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas realizadas com o intuito de averiguar a atual situação do transporte rodoviário brasileiro, tomando a R. A. Bauru como objeto de estudo, mostraram uma dinâmica de transporte bastante deficitária. Os estudos iniciais expressam uma dinâmica pendular relevante entre os municípios da região e, conseqüentemente, uma demanda por uma estrutura de transporte que melhor integre a R. A. A estrutura existente se concentra no transporte rodoviário privado, realizado por empresas de ônibus. Este sistema de transporte se apresentou ineficiente em questão de uma integração completa entre as cidades, não oferecendo uma dinâmica que supra as necessidades de migração da população. Visto o caráter de interesse econômico das empresas de ônibus que atuam na região, suas rotas, paradas e números de viagens são estipuladas de acordo com cenário mais vantajoso para a empresa. Dessa forma, quando há pouca demanda, não há oferta de rotas, ocasionando cidades com horários limitados ou até mesmo sem o serviço de transporte rodoviário por ônibus.

A partir dos estudos e análises, até então discutido, vê-se a necessidade de uma proposta de readequação da malha rodoviária que leve em consideração a integração total da região. Tal readequação, que poderia ser vista como potencial de melhora na dinâmica, não deve se apoiar somente no transporte privado. Tampouco contar com uma gestão inteiramente particular. Um sistema que leve em consideração a possibilidade de um consórcio entre o âmbito público e privado, configura um cenário possível e saudável para a região. Um programa de subsídios entre as cidades, para que melhor supram suas necessidades, configuram também um bom início para a reorganização do espaço na R. A. Bauru.

Uma estratégia para melhor orientar as dinâmicas de deslocamento na região é dividi-la de acordo com características, fluxos, influências e espacialidade semelhantes. Determinando novas regiões com suas respectivas sedes, é possível criar trechos mais curtos entre as cidades mais próximas

geograficamente, e trechos mais longos ligando as sedes das regiões à sede da região administrativa, dando maior flexibilidade às viagens. Portanto, sugere-se uma possível proposta de direcionamento de fluxo na região baseada em três objetos determinantes das dinâmicas de fluxo da R. A. Bauru:

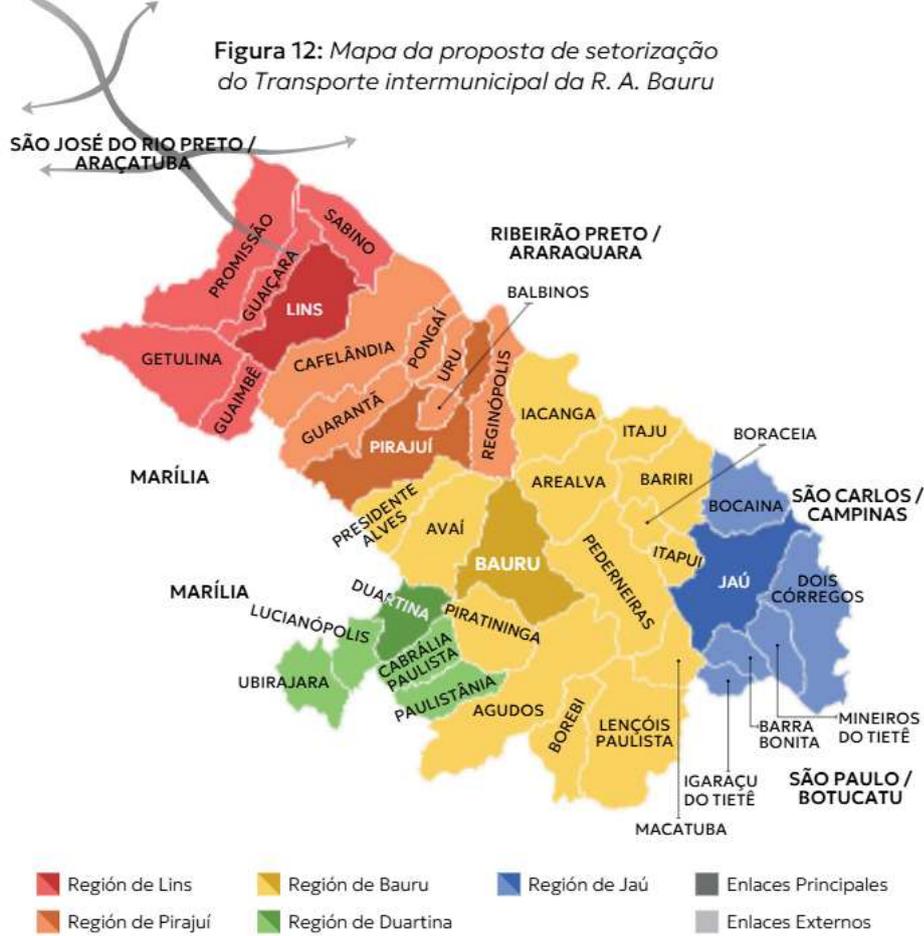
- I) O sistema troncal de rodovias já existentes, que atravessam da R. A. (SP-225, SP-294, SP-300, SP-255 e SP-333)
- II) A classificação das cidades por hierarquia urbana (IBGE)
- III) A demanda de movimento pendular na região

O primeiro objeto da setorização foi o sistema rodoviário. Como visto na figura 1 e na história rodoviária do Brasil, o sistema troncal de rodovias da R. A. Bauru funciona como força estruturante de fluxos. As cidades de Bauru, Lins, Lençóis Paulista e Jaú se destacam nessa malha por serem cortadas por esse sistema troncal, já servindo de pontos coletores e estruturantes para conexão com o entorno da região administrativa. Outras cidades que também são cortadas por esses eixos estruturantes, possuindo potencial de serem sedes coletoras e organizadoras de fluxo são Duartina e Pirajuí. Tais cidades se beneficiariam com a nova organização, tendo maior destaque e incentivo a crescimento com o fluxo de pessoas e renovação da infraestrutura urbana.

A classificação das cidades por hierarquia urbana (IBGE) entra como segundo objeto, auxiliando no conhecimento geral das influências existentes na região, oferecendo um norte aos estudos dos fluxos de migração de pessoas na R. A. Isso reflete na organização econômica e política, que impulsiona a dinâmica da região. Os estudos de demanda de migração pendular reafirmam e complementam as relações de influências vistas na classificação por hierarquia. Desta forma, é possível definir quais cidades já têm maior ligação atualmente com as potenciais sedes, para começar a separação das novas regiões. As cidades que mantêm relações fortes com mais de uma sede, foram agrupadas na região de menor distância geográfica, para facilitar o deslocamento.

A nova setorização (figura 12) conta com a subdivisão da R. A. Bauru em 5 novas regiões com influência regional, englobando as cidades me-

nores, adjacentes ou próximas que são diretamente influenciadas pelo seu polo mais próximo.



Fonte: elaborado pelas autoras, 2021.

## REFERÊNCIAS

- Andan, O., D'Arcier, B. F. y Raux, C. (1994). Mouvements, déplacements, transport: la mobilité quotidienne. En J. P. Auray et al., (eds.). *Encyclopédie d'économie spatiale: Concepts, comportements, organisations*, (pp.247-252). Economica.
- Andrade, T. y Serra, R. (Orgs.). (2001). *Cidades Médias Brasileiras*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Batista de Deus, J. (2004). As cidades médias na nova configuração territorial brasileira. *Boletim Goiano de Geografia*. Goiânia, v. 24 (1-2), 81-91.  
<https://doi.org/10.5216/bgg.v24i1.4135>
- Confederação Nacional do Transporte (2022). *Malha Rodoviária Total: Evolução da malha rodoviária total por Região e Unidade da Federação - 2001-2017. Anuário CNT do Transporte 2018: Estatísticas Consolidadas*.  
<https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2018/Rodoviario/1-3-1-1-1-/Malha-rodovi%C3%A1ria-total>
- Conselho Nacional de Transportes, Brasil. (1974). *Planos de viação: Evolução histórica, 1808-1973*. Conselho Nacional de Transportes.
- Dupuy, G. (1995) *Les territoires de l'automobile*. Anthropos.
- Ferreira, E. (2006). *O transporte coletivo intermunicipal no Estado de São Paulo: As linhas suburbanas* [tese para obtenção do título de livre-docência, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"].  
[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/116122/ferreira\\_er\\_Id\\_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/116122/ferreira_er_Id_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Galvão, O. (1996). Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: Uma perspectiva histórica. *Planejamento e Políticas Públicas*, 13, 183-214.  
<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/137/139>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012). *Censo 2010*. IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Regiões de influência das cidades: 2018*. / IBGE, Coordenação de Geografia. IBGE.
- Instituto Geográfico e Cartográfico. (2007). *Mapas individuais das regiões administrativas e metropolitanas: Região Administrativa de Bauru*. IGC.  
[http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas\\_ra.html](http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas_ra.html)
- Lencioni, S. (1994). *Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada*. En Santos, M. et al., (orgs.), *Território*

- globalização e fragmentação*, (pp. 198 -210). Hucitec Editora / Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.
- Silveira, M. (2011). *Geografia da circulação, transporte e logística: construção histórica e perspectivas*. En Silveira, M. (Org.), *Circulação, transportes e logística: Diferentes perspectivas*, (pp. 6-45). Outras Expressões.
- Tavares, J. (2018). *Planejamento regional no Estado de São Paulo: polos, eixos e a região dos vetores produtivos*. Annablume.
- Vasconcellos, E. (2005). *A cidade, o transporte e o trânsito*. Prolivros.
- Vasconcellos E., Carvalho C. y Pereira R. (2011). *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*. 34: Transporte e mobilidade urbana. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.  
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/be8de526-d601-4af5-b3de-6551c2878dc2/content>



The image features a decorative border at the top and bottom, composed of a grid of squares and triangles in various shades of blue and green. The central area is a solid dark teal background with white text.

**PARTE 2.**  
LA CIUDAD INTERMEDIA  
COMO ESPACIO  
DE PROXIMIDAD SOCIAL

# INTRODUCCIÓN. LA CIUDAD COMO ESPACIO PARA LAS RELACIONES SOCIALES

Ricardo López Santillán<sup>1</sup>

Los escritos que siguen en esta sección, aunque sus aproximaciones teórico-metodológicas y su tema principal son disímiles, convergen al referir algunos problemas que aquejan a las ciudades latinoamericanas desde hace décadas, pero de forma más evidente, desde que inició el siglo XXI. De hecho, al tratar la información más general, es decir, la parte contextual, vemos que en esas ciudades confluyen muchos procesos que tienen sorprendentes paralelismos en lo histórico y en su conformación socioterritorial.

Por otro lado, en los tres textos, ya sea de forma tangencial o como discurso subyacente, se apela a algo que de forma genérica alude a la *proximidad social*. Por ello, conviene esbozar primero la cuestión en su sentido más amplio, antes de abordar lo específico de cada capítulo. La invitación es a encontrar el denominador común de las ciudades intermedias de nuestros países, a fin de lograr construir las nociones, categorías analíticas y conceptos con suficiente solidez heurística.

Este apartado, desde lo concreto de los estudios de caso en tres ciudades de países distintos, habrá de servir para nutrir esa noción de proximidad social, y en la medida de lo posible, lograr que tenga auténtica capacidad analítica. Desde ahora ya podemos abonar a la posibilidad de su consolidación como un concepto, pero habremos de llenarlo de contenido claro y consistente: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de proximidad social? No creo que coincidamos en todos los criterios, pero intuimos

---

<sup>1</sup> Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales - UNAM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0888-4819>.

Edwin Aguirre Ramírez, Claudia Alexandra Duque Fonseca y Hubert Mazurek (Coordinadores)

que las ciudades pequeñas y medias se caracterizan por algo intangible que el sentido común define como que son "más humanas", claro está, si se las compara con el anonimato y la falta de cohesión que se evidencia en las megalópolis. Por ahora, no creo que esté claramente establecido qué entendemos por proximidad social en ninguna de las disciplinas de las ciencias sociales; tampoco me parece que sea un concepto mejor logrado por alguna especialidad académica.

Cuando hablamos de proximidad social ¿nos referimos a lo estrictamente humano (lo social), o a lo territorial (que apela al tamaño o a las distancias)? Dicho sea de paso, no es lo mismo una ciudad media en Brasil o en México, que son de los países más poblados de la región, que, por ejemplo, en Colombia o Venezuela o en los países andinos; ni qué decir de Centroamérica o El Caribe. Por lo tanto, la proximidad social no puede establecerse solo en términos de escala. También en eso debemos ser más precisos: establecer si nos referimos a tamaño, a distancia, o a las convergencias de los procesos que integran lo económico, político, social, cultural y/o territorial, aspectos abordados de forma holística, inter y transdisciplinaria, como se debe hacer en los estudios urbanos. Ahora bien, entrando en materia, comencemos por hacer alusión a los estudios de caso en esta sección del libro.

Las contradicciones generadas por el capitalismo neoliberal son muy parecidas a las de otras ciudades latinoamericanas, que luego del periodo colonial -o quizás desde entonces-, florecieron por la producción agrícola (otras lo hicieron por la ganadería, el comercio marítimo, la minería o la administración pública colonial, como en las capitales virreinales). Para el caso de las ciudades de pasado rural, un buen número de ellas más tarde se consolidaron como nodos de poder económico (regional o nacional), debido al desarrollo de una agroindustria de exportación. Si somos consecuentes con los postulados de Immanuel Wallerstein (1984), estaremos de acuerdo en que estas ciudades siempre, o al menos desde la Colonia, estuvieron conectadas a mercados globales, al inicio a nivel de regiones más restringidas, como lo eran sus respectivas áreas de influencias o con la Madre Patria, y para con sus otras colonias dentro o fuera de Iberoamérica; más tarde, para finales del siglo XIX y desde entonces, en un mercado

global más competido e integrado, ya consolidado auténticamente como una economía-mundo-capitalista.

Pero volvamos al apartado del libro que abre con el texto de Villegas Alzate, quien estudia la ciudad colombiana de Manizales, la cual tiene alrededor de 400,000 habitantes y es la capital del Departamento de Caldas. Por su tamaño, cobertura de servicios y aspectos ambientales está bien posicionada en las encuestas de calidad de vida, lo que la convierte en un lugar atractivo para vivir o para ir a estudiar. Esta ciudad se consolidó como urbe de atracción gracias al capital de los latifundistas cafetaleros, quienes en las primeras décadas del siglo XX incluso fueron los primeros en proyectar a Colombia en la economía mundial, derivada de las exportaciones del grano.

En el periodo 1940-1970, el Estado colombiano incidió claramente en la construcción de vivienda, pero en los años ochenta su retirada fue paulatina, al punto de que en la actualidad ya no se ocupa de este asunto. Ahora son las constructoras privadas las que favorecen la oferta de condominios cerrados y la construcción de centros comerciales, en una dinámica agresiva de ocupación de suelo. Para las personas sin acceso al crédito, está el recurso de la autoconstrucción en lugares alejados, desprovistos de servicios como transporte, salud y educación. El Estado sigue promoviendo el acceso a la vivienda de interés social, pero a una escala muy modesta, por lo que la mayoría de la población colombiana se queda fuera de estos beneficios.

Por su parte, el centro histórico de Manizales es de vocación muy comercial, lo que hace suponer escasez de suelo urbano, al menos en lo que respecta a la vivienda. Pero esto es aparente y solo en esa zona, porque el crecimiento territorial de la urbe no corresponde al crecimiento demográfico; éste último es mínimo y claramente superado por el primero. Sin responder a una auténtica falta de espacio, la ciudad se expande, en especial hacia zonas de riesgo. Al ámbito urbano se han incorporado de forma poco afortunada miles de hectáreas que no están realmente conectadas con la ciudad, pues no son acordes a las dinámicas de la urbe y sus habitantes. Manizales es una ciudad "com-fusa", tal como se señala en el texto de Villegas, mezcla del modelo europeo *compacto* y de la urbe *difusa* norteamericana. Es, como casi todas las ciudades de Latinoamérica, una muy segregada en términos socioeconómicos, pues la urbe está muy

dividida: al norte viven las personas de menores ingresos y al suroriente las de mayores ingresos.

Manizales, aunque cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial, este no ha contenido la promoción de la urbanización capitalista que privilegia la construcción de vivienda de gama alta, (porque es la que genera mayor tasa de ganancia a los desarrolladores). Ese es un grave problema en nuestros países, pues los instrumentos normativos no tienen carácter vinculante o son letra muerta. El autor da un ejemplo contundente: la Declaratoria de Desarrollo Prioritario, que se derivó de la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997 en Colombia, permite la identificación de vacíos urbanos para ser declarados "áreas de desarrollo prioritario". Así, por ley se da un tiempo para ocupar los baldíos, si no, se van a subasta pública. Pero como en todos nuestros países, hay demasiadas zonas grises en la legislación, mismas que los desarrolladores inmobiliarios aprovechan. Por otro lado, los Estados no cuentan con la capacidad institucional, técnica u operativa (o incluso no tienen voluntad política) para hacer valer la ley.

En el segundo texto de este apartado, Riss da Silva y otros analizan cómo se diseminó el virus SARS-Cov-2 en función de la configuración urbana y la jerarquía de ciudades en Brasil. El estudio abarca la zona de Valles de Tacuari y Rio Pardo, lo que integra a tres municipios de la región, aunque el acento del estudio se centra en la ciudad de Santa Cruz do Sul. En la zona, la eclosión de la pandemia estuvo marcada por los viajes del vector humano: los primeros infectados fueron aquellos miembros de los grupos sociales con capacidad para viajar al extranjero en avión, o en cruceros por la costa brasileña; luego, la enfermedad se extendió a la gente pobre de las periferias de las ciudades de la región.

El virus viajó a través de las personas de las ciudades grandes, como Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul, a ciudades medias y luego a las más pequeñas, siguiendo el patrón de la red urbana a través de las vías de transporte regionales. Llama la atención ver que el patrón de diseminación siguió la ruta de los frigoríficos del comercio de la carne de cerdo y el pollo. No es casualidad que la mayor concentración de los contagios se diera en las zonas céntricas de las ciudades, donde se presenta la mayor concentración de personas, particularmente porque

ahí se ubican muchos frigoríficos y los residentes del centro, muchos de ellos migrantes pobres que trabajan en el comercio de las carnes.

Santa Cruz do Sul, igual que Manizales y Querétaro -la ciudad de la que hablaremos después-, también es una ciudad próspera. Santa Cruz do Sul se consolidó gracias al comercio del tabaco, aunque luego se diversificó a otras ramas comerciales y de servicios. La calidad de vida es elevada, al menos para un tercio de la población, pero la ciudad está muy segregada y en las partes altas viven las clases pudientes, en condominios cerrados que bordean el cinturón verde de la ciudad. Si bien este texto refiere de forma específica a cómo la jerarquía de ciudades determinó el patrón de diseminación del virus SARS-Cov-2, en lo general es convergente, al menos en lo que respecta a los procesos socioterritoriales y económicos, con los otros dos casos: Manizales en Colombia y el que sintetizaré a continuación, Querétaro, en México.

Querétaro es una de las ciudades más prósperas de México; su centro histórico, de herencia colonial, es Patrimonio Cultural de la Humanidad, declarado así por la Unesco (la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), lo que ha convertido a Querétaro en destino turístico obligado. Es una ciudad que ha sido víctima de su propia belleza y de la bonanza de sus actividades industriales y de servicios. Por su tamaño, equipamiento urbano, niveles de empleo y salariales, clima, entre otras virtudes, ha sido polo de atracción de población, lo que ha ampliado su territorio y ya incluye a tres municipios vecinos. Según el último Censo de Población y Vivienda de 2020, si se considera toda esa Zona Metropolitana, la cifra se acerca a los dos millones de habitantes.

El texto de Casilla Cardona y otros, narra acerca de una localidad aledaña llamada El Salitre, de pasado rural reciente, en la que sus 5,000 pobladores aún conservan cierta vocación agropecuaria. Sin embargo, al estar pegada a una ciudad tan dinámica como lo es Querétaro, El Salitre ha sido incorporada a su vorágine inmobiliaria. Quienes escriben el texto hacen alusión a un mercado de suelo voraz sobre territorios otrora campesinos, que generan una mancha urbana dispersa e inconexa, algo muy parecido al contexto que leímos para Manizales en Colombia y Santa Cruz do Sul, en Brasil.

El capítulo de Casilla y otros se centra en los niños de El Salitre. El principal postulado es que los niños en estas comunidades de pasado rural reciente, al incorporarse de una manera tan desigual y desventajosa a una urbe tan dinámica, son propensos a caer en conductas de riesgo. Las nuevas condiciones de trabajo son desfavorables para sus padres, otrora campesinos que se integran a un mercado laboral urbano que les paga poco por su baja escolaridad y especialización; al mismo tiempo, nuevos habitantes se asientan en El Salitre. Las personas que llegan a vivir a esta pequeña localidad pertenecen a otras clases sociales, siempre con más escolaridad y mucho más poder adquisitivo que los locales. La gente que se establece en El Salitre no habita propiamente dentro de la localidad, si no en los cotos o condominios cerrados que son la nueva oferta inmobiliaria de casas caras que se asientan en suelo barato.

El texto considera que los niños, quienes han hecho de las canchas deportivas y del manantial de su comunidad sus espacios significantes, deben ser considerados para la toma de decisiones relativas al Plan de desarrollo de la ciudad, o al menos para lo que concierne a El Salitre. Es una propuesta muy loable, aunque distante, en un país en el que las autoridades encargadas de la política pública ni siquiera toman en cuenta las opiniones de los especialistas.

Tenemos que abordar detenidamente lo que concierne a proximidad social. Hay tantos aspectos a los que podemos hacer alusión, que no es tarea sencilla darle contenido a esta noción; ¿acaso tiene futuro como concepto? En los tres textos de este apartado la cuestión está implícita, por no decir que se trata de algo tangencial. En ningún caso se trata de tal suerte que podamos ir construyendo una auténtica herramienta analítica. Lo que resalta como común denominador en los textos, es más bien es la distancia simbólica y socioeconómica entre los grupos que habitan las ciudades latinoamericanas. Probablemente estén cerca físicamente, pero separados por múltiples barreras que pueden ser muros, en el caso de los condominios cerrados, o simplemente áreas definidas claramente para cada actividad económica o para cada sector social.

Pero en un sentido más amplio, quizá sea reflejo de que probablemente estemos perdiendo los espacios de proximidad social. Quizá la diversidad social ha hecho que la vida de cada uno transcurra en sus propios

espacios significantes, pero cada vez más específicos, cada vez menos capaces de integrar la diferencia. Con esta mayor especificidad y especialización de los lugares, hay cada vez menos sitios de carácter multiclasi- ta, multicultural, multifuncional. La apuesta por hacer zonas comerciales, residenciales, de servicios ambientales, abona a la convivencia solo entre semejantes y atenta a la pretensión de hacer una ciudad incluyente, donde quepamos todos y dónde podamos compartir un mismo espacio, el famoso espacio social que se genera (o se moldea) por las decisiones de las personas, como aludía Henri Lefebvre (1974).

En esta dinámica socioterritorial ¿qué futuro le auguramos a los espacios de proximidad social donde la diversidad se encuentra, como son las plazas cívicas o los parques? O ¿a qué estamos llamando proximidad social?, ¿al parentesco, a la homogeneidad social, a la convergencia de estilos de vida y valores comunes?, ¿a cómo transcurre la vida en el barrio o la colonia, a la distancia, a los nodos de abasto, educación cultura, ocio?, ¿o a la identidad con sus fundamentos étnicos, de clase, de apego a un sentimiento patriótico? ¿Qué nos aproxima como personas?

## REFERENCIAS

- Lefebvre, H. (1974). *La production de l'espace*. Anthropos.
- Wallerstein, I. (1984). *El moderno sistema mundial II: El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. Siglo XXI Editores.



# CAPÍTULO 3. MANIZALES, CIUDAD INTERMEDIA: URBANIZACIÓN CAPITALISTA VS. PROXIMIDAD SOCIAL

Juan Guillermo Villegas Alzate<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro - Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0841-932X>.

# INTRODUCCIÓN

Este artículo es producto de una investigación de maestría en geografía con el título "Manizales 'de los bordes hacia adentro': análisis del potencial de desarrollo intraurbano en la búsqueda de justicia espacial". La tesis central que condujo esta investigación es que Manizales, ciudad intermedia y com-fusa, presenta procesos de periferyización habitacional y segregación socioespacial, que responden más al urbanismo neoliberal y menos a una supuesta escasez de suelo urbano, según se verifica en su potencial de desarrollo intraurbano. En esta ocasión se pretende utilizar los datos de la investigación para explorar nuevos significados de los hallazgos, ahora en la perspectiva de la proximidad social. Para tal fin, esa tesis se podría replantear a manera de pregunta: ¿los precedentes y las tendencias del proceso de urbanización de Manizales, como ciudad intermedia, han favorecido la proximidad social?

Manizales es una urbe con cerca de 400,000 habitantes, capital del Departamento de Caldas, localizada en la zona centro-occidental de Colombia a una altitud de 2.150 m s. n. m., posada en el borde occidental de la cordillera central. El sistema orográfico colombiano es muy diverso, pues al sur del país la cordillera de los Andes se divide en tres cadenas montañosas (occidental, central y oriental) que definen, por la localización de la ciudad, unas difíciles condiciones topográficas. Estas condiciones, por un lado, han dificultado la adecuación de terrenos para uso urbano, y por el otro, determinan una constante condición de riesgo por deslizamiento, agravada por altos niveles de pluviosidad. Estas características se reflejan en la manera como, a lo largo del tiempo, los diferentes grupos sociales y actividades se han localizado en la trama urbana.

La cualidad de ciudad intermedia -asumiendo este concepto como una definición en construcción-, aunque podría identificar a Manizales por su dimensión demográfica en el contexto nacional, respondería más a sus orígenes en la consolidación de una élite regional esmerada en ofrecer y garantizar para sí misma un conjunto de servicios, que se tradujeron en

Juan Guillermo Villegas Alzate

independencia político-administrativa. Condiciones como la cobertura de servicios, su oferta ambiental y su tamaño medio, le han significado buenas posiciones en encuestas de percepción de calidad de vida<sup>2</sup>, volviéndola un lugar atractivo para vivir o estudiar.

Una conjugación de condiciones hizo que la ciudad pasara del esplendor económico en los albores del siglo XX, a la desconexión territorial a mediados del siglo. Esto permitió que Manizales no continuara la senda de crecimiento de otras capitales departamentales. No obstante, en los últimos 35 años la ciudad viene presentando un acelerado desarrollo inmobiliario, basado en presiones para el aumento del área urbana, puesto que su crecimiento ya no corresponde al crecimiento demográfico, que ha sido mínimo en los últimos años. Simultáneamente, persisten las barriadas de viviendas espontáneas, muchas de ellas en zonas de alto riesgo, situación frecuente en el contexto latinoamericano. La mezcla de diferentes formas de producción del espacio urbano ubica a la ciudad con el calificativo de *com-fusa*, con el cual Abramo (2012) sintetiza los rasgos de la ciudad compacta heredada del modelo europeo y de la ciudad difusa característica del modelo norteamericano, al convivir ambos rasgos en la ciudad latinoamericana. Esta serie de desigualdades socioespaciales fue objeto de escrutinio en la investigación que aquí se expone.

El texto está organizado en tres partes correspondientes con los momentos metodológicos, más un texto de discusión final, donde se cuestiona la correspondencia entre la realidad verificada y la imagen de proximidad social que precede a la ciudad, sugiriendo además propuestas normativas para contrarrestar el crecimiento urbano expansivo y desigual. En la primera parte se caracterizan los precedentes de la urbanización capitalista en Manizales, por medio de una contextualización atada al marco teórico general de la investigación. En la segunda parte se evalúan las tendencias en la producción de espacio construido que denotan un contexto de periferización de la vivienda social, y una sobreexplotación comercial de las áreas centrales. La tercera parte, previa a la discusión final, contrasta las tendencias identificadas con alternativas políticas para una ciudad mejor

---

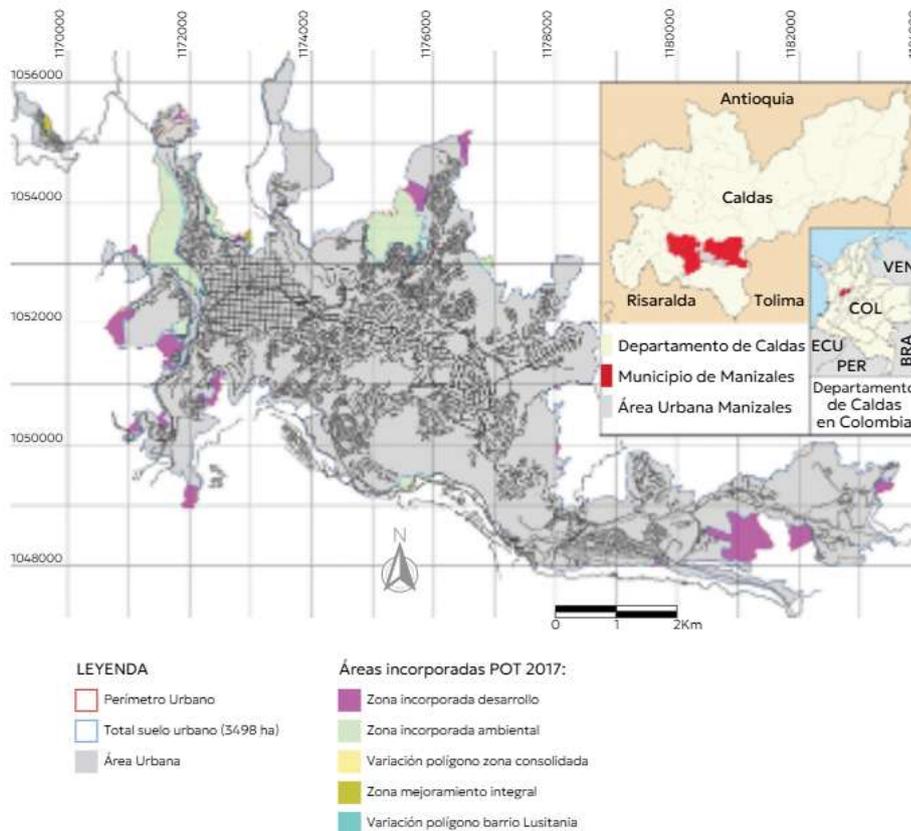
<sup>2</sup> La Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (RCCCV) realiza encuestas con indicadores subjetivos y objetivos, disponibles en el sitio <http://redcomovamos.org/>

distribuida social y espacialmente, partiendo de la idea de un desarrollo intraurbano, es decir, "de los bordes para adentro".

## APUNTES SOBRE LOS MÉTODOS UTILIZADOS

La investigación analizó el potencial de desarrollo intraurbano de Manizales por medio de la caracterización de sus precedentes de urbanización, de la evaluación de las tendencias en la producción de espacio, y del contraste de estas con alternativas para una ciudad más equitativa. Para tal fin se adoptó un método de naturaleza exploratoria, que analizó características cuantitativas y cualitativas sobre el comportamiento del sector de la construcción, a partir de datos oficiales, informaciones de prensa local, entrevistas y verificaciones en campo, además de las interpretaciones producidas al interior de la investigación. El área de estudio fue el perímetro urbano según el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Manizales (Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales [POT], 2017), (ver figura 1). El plano incluye y diferencia las últimas áreas incorporadas al suelo urbano.

Figura 1. Área de estudio y localización general



Nota: arriba a la derecha se localiza el departamento de Caldas, en Colombia y el municipio de Manizales, en Caldas, identificando su área urbana.

Fuente: Plano U-2 Perímetro Urbano POT Manizales (POT, 2017), y localización sobre mapa de Milenioscuro (2011), Creative Commons, CCBY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=17831451>

El método se desarrolló en tres momentos correspondientes con las facetas del problema identificado, y estuvo compuesto de un primer momento de caracterización socioespacial, seguido por un segundo momento de evaluación, para terminar con un momento final de contraste. A continuación, se mencionan algunos de los parámetros y variables para cada instancia.

*Caracterización:* precedentes de la urbanización capitalista y el crecimiento expansivo. Se establecieron los precedentes a través de una caracterización socioespacial basada en el referencial teórico, donde se encuadra a Manizales dentro de las dinámicas propias de la ciudad latinoamericana. Esta caracterización se realizó en tres escalas de aproximación: general (Latinoamérica), intermedia (Colombia) y local (Manizales). En la escala local se estudió el contexto histórico y después el normativo, identificando los instrumentos utilizados en el POT para expandir el área urbana, crear suelo o aumentar la edificabilidad. También se estudió el papel del Estado en la producción de vivienda social, el peso de la construcción en la economía y la relación entre demografía y área construida. Aún siendo esta una fase principalmente cualitativa, se utilizaron variables cuantitativas de actividades económicas, áreas incluidas al perímetro urbano, edificabilidad, población, hogares, ingreso familiar y densidades urbanas, entre otras.

*Evaluación:* la tendencia a periferizar la vivienda social y a centralizar el uso comercial. Se analizó cualitativa y cuantitativamente la producción de espacio construido. El período analizado fue entre los años 2007 a 2018. Este recorte se aproxima al tiempo de vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial (15 años), ajustado según disponibilidad de información. La evaluación permitió dar cuenta, además del parámetro temporal, sobre tipologías de lo que fue construido y sobre cuánto, quién, por qué, cómo y dónde fue construido. Las principales diferenciaciones tipológicas tienen que ver con el uso, bien fuera este para vivienda o para comercio y servicios. Dentro del grupo de vivienda se diferencian los subgrupos de vivienda de interés (VIS) y la vivienda que no es social (No VIS). Las principales variables evaluadas fueron las áreas autorizadas para urbanizar, las áreas y unidades de vivienda autorizadas para construir, las áreas y unidades de vivienda terminadas, el déficit de vivienda, la estratificación socioeconómica y la localización.

*Contraste:* “de los bordes para adentro”, alternativas políticas para una ciudad más justa. Aquí se indagó el rumbo del desarrollo urbano bajo la lógica de una urbanización de corte neoliberal, y se especuló sobre el panorama y las alternativas para contrarrestar esa tendencia. Este momento estuvo relacionado con el potencial de desarrollo intraurbano, y con el papel de la justicia espacial en la visibilidad y viabilidad de terrenos edificables en suelo ya urbanizado. Para esto se desarrolló una serie de premisas que deberían ser consideradas al momento de decidir sobre la necesidad de expandir al área urbana, o simplemente para identificar el potencial para trabajar sobre lo existente. Aquí se definieron las alternativas y se ilustró la localización de terrenos ya urbanizados considerados en la muestra como disponibles o habilitables, para saber, siguiendo indicadores de densidad, cuánto espacio se podría construir en ellos, dónde podría ser construido y, finalmente, cuánto nuevo suelo podría ser ahorrado. Este momento se apoyó en entrevistas con representantes afines a la producción de espacio construido, y contrastó la tendencia identificada utilizando variables de área y localización que correspondieran a las premisas sugeridas.

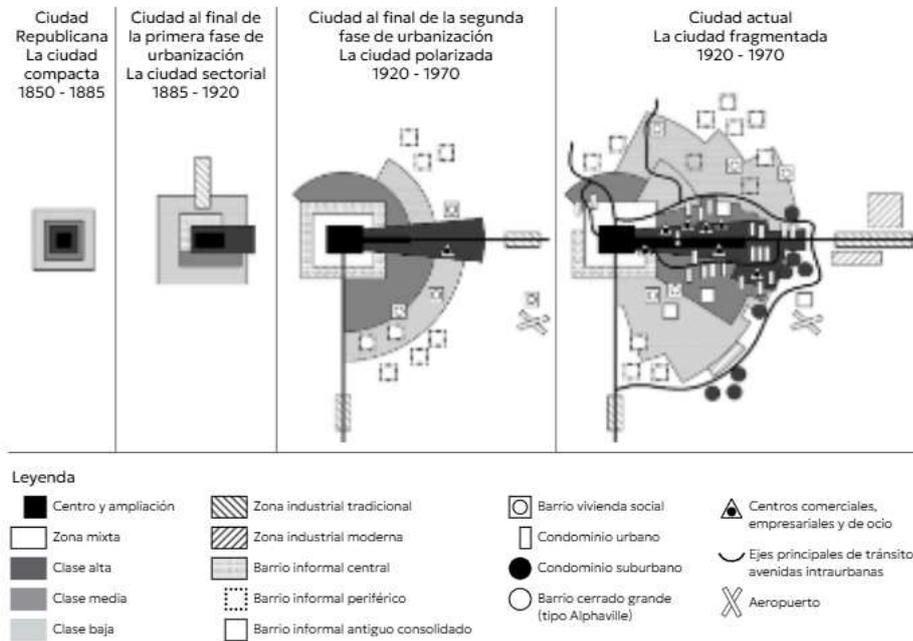
## MANIZALES, PRECEDENTES DE UNA URBANIZACIÓN COM-FUSA

Narran autores como Esguerra y Sierra (2004) y Satizabal (2012), que gracias al surgimiento de una élite regional de latifundistas cafeteros, Manizales se consolidó como ciudad en las primeras décadas del siglo XX, contribuyendo en el posicionamiento de Colombia en la economía mundial. Su papel de intermediación se podría describir según la idea de “ciudad de domingo” que Lobato Corrêa (2021) retoma de Pierre Deffontaines, usada para determinar aquellas en las que las élites regionales garantizaron la construcción de un mundo urbano oferente de servicios -como los religiosos- a las áreas rurales que estas dominan. Esto les permitió mantener una vida urbana de fin de semana, independiente de la capital nacional. Así se configuraron dos condiciones necesarias para la centralidad, según Christaller (1966): la jerarquía urbana y el alcance espacial; jerarquía frente a centros urbanos más pequeños, y un alcance determinado por la actividad de sus élites. El albor cafetero permitió la construcción de grandes

obras de infraestructura, como un sistema de cable aéreo y vías férreas que habilitaban el flujo de exportación hacia el atlántico y el pacífico. Las primeras viviendas sociales e instituciones para este fin surgieron también en aquella época.

El proceso de urbanización de Manizales comparte características con otras ciudades de Latinoamérica y del mundo. Para entenderlo teóricamente, Borsdorf (2003) proponen cuatro fases asociadas a la localización de los grupos sociales, a la aparición de tipologías habitacionales, a la presencia de equipamientos e infraestructuras a lo largo del tiempo, y en correspondencia con la situación político-económica (ver figura 2). Así, Manizales pasó de ser una ciudad compacta (fase republicana 1850 – 1885) con las clases altas viviendo en el centro, a ser una ciudad fragmentada y difusa (1970 hasta hoy), con los grupos de mayor ingreso buscando ambientes suburbanos y los de menor ingreso ocupando laderas o en barriadas de vivienda social.

**Figura 2. Adaptación para el caso Manizales del modelo de desarrollo estructural de la ciudad latinoamericana, de Borsdorf et al., 2002**



Nota: este modelo de desarrollo se puede utilizar para encuadrar el estudio de diferentes ciudades y además recoge elementos tradicionales de la geografía urbana.

Fuente: elaboración del autor, 2020.

Dos fases intermedias, ciudad sectorial (1885-1920) y ciudad polarizada (1920-1970) reflejan los flujos migratorios campo-ciudad. A partir de 1970 se observa una aceleración en el proceso de urbanización, en consonancia con los cambios de la economía mundial que motivaron las obras de Lefebvre (1972), Castells (1972) y Harvey (1973), quienes señalan el paso a las relaciones de producción capitalista como principal motor de la transformación urbana. En adelante, el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la zonificación monofuncional y la planificación estratégica, ejercen presiones para el aumento del

perímetro urbano. Así lo exponen para América Latina De Mattos (2006), Jaramillo (2013) y Abramo (2012); este último describe el momento actual como la ciudad *com-fusa*, una mezcla entre el modelo europeo compacto y la urbe difusa norteamericana.

Según las fases identificadas, la participación del Estado en la producción habitacional se podría calificar como de "ausencia progresiva". En la ciudad compacta (1850-1900) la producción habitacional era aún individual, se seguían modelos europeos con materiales locales y los ricos rodeaban la plaza principal. En la ciudad sectorial (1900-1940) inició la producción privada a la par con instituciones públicas, como la Caja de la Vivienda Popular (CVP) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT). Surgieron elegantes casas "quintas", con los ricos siguiendo la principal avenida o *boulevard*. En la ciudad polarizada (1940 -1970) se alcanzó la máxima producción habitacional del Estado, siendo el ICT responsable del 70 %, frente a un 30 % de las constructoras privadas. En un proceso simultáneo de modernización y autoconstrucción, los pobres comenzaron a ocupar las periferias. En la última fase, la ciudad fragmentada (1970 hasta hoy), el Estado pasó de construir un 20 % en 1980, a un 0 % en la actualidad. El modelo vigente es el condominio cerrado urbano y suburbano, marcando una división entre los grupos del costado suroriente (con mayores ingresos) y los del costado norte (de menores ingresos).

En ese tránsito de ciudad compacta a *com-fusa* o fragmentada, no ha habido correspondencia entre el crecimiento demográfico y la superficie construida. Como se observa en la tabla 1, hasta 1940 el factor de crecimiento de ambas variables (columnas D y E) fue similar, con una cifra cercana a 6,0. Para 1ª década de los sesenta se redujo ese factor, quedando en una cifra cercana a 2,0 (se duplicaron la superficie construida y la cantidad de población), pero continuaba siendo similar para las dos variables. A partir de 1970 esta relación se dividió y se evidenció una reducción en el crecimiento demográfico, con un factor de crecimiento de solo 1,3 veces, mientras que la superficie construida aumentó con un factor de 2,6, es decir, casi tres veces. Esto quiere decir que la superficie construida dejó de ir en sincronía con el crecimiento demográfico para responder a otra serie de determinantes, por ejemplo, nuevas orientaciones para la participación en los mercados internacionales en el contexto local. Kalmanovitz (2017)

argumenta que la característica de la economía en Colombia en esta época ha sido la industrialización incompleta, el desempleo, la informalidad y una búsqueda permanente de un motor económico estable.

**Tabla 1.** Evolución de área del municipio, superficie construida y población

| Período (años) | A                                 | B                                 | C                             | D  | E                                   |
|----------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--|-------------------------------------|
|                | Área municipio (Km <sup>2</sup> ) | Superficie construida (hectáreas) | Población urbana (habitantes) | Factor crecimiento superficie construida | Factor crecimiento población urbana |
| 1850-1919      | ---                               | 16                                | 16.352                        | -----                                    | -----                               |
| 1920-1939      | 441                               | 109                               | 86.027                        | 6,8                                      | 5,2                                 |
| 1940-1959      | 487                               | 157                               | 88.893                        | 1,4                                      | 1,0                                 |
| 1960-1969      | 487                               | 299                               | 200.570                       | 1,9                                      | 2,2                                 |
| 1970-1979      | 487                               | 442                               | 247.820                       | 1,4                                      | 1,2                                 |
| 1980-2013      | 572                               | 1182                              | 342.620                       | 2,6                                      | 1,3                                 |

Nota: la relación entre población y superficie construida cambió drásticamente a partir de los años setenta.

Fuente: elaborado por el autor a partir de Satizabal (2012), Cifuentes (2013) y Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas [DANE] (2005).

Al revisar el peso de la construcción como actividad económica en el Producto Interno Bruto (PIB), es perceptible una mayor participación en Manizales, comparada con el contexto nacional. Mientras que en el PIB de Manizales la construcción representó el 15 % en 2015, en el PIB nacional entre 2000 y 2016 esta actividad representó solo el 11 %. La situación se acentúa al observar en conjunto los sectores de la construcción y el de las finanzas, seguros e inmobiliarias, que son pieza clave para urbanizar y construir por negocio. Este conjunto en Manizales representó el 43 % del PIB, frente al 32 % a nivel nacional. En esta franja de tiempo (2000-2016), en el contexto histórico nacional, la construcción ocupó el lugar de las actividades agropecuarias, caza y pesca. En 2000 estas actividades aportaban el 9 % del PIB nacional y la construcción solo alcanzaba el 4 %. Para 2014

esa relación se invirtió y las agropecuarias cayeron al 6 %, mientras que la construcción ascendió al 11 %, casi el doble con relación al año 2000.

Existen diferentes formas para habilitar suelo para uso urbano, bien sea en superficie o en altura. A continuación, se ilustran los mecanismos encontrados en el estudio del caso de Manizales, donde para habilitar esa acelerada actividad inmobiliaria han sido incluidos al área urbana grandes globos de suelo rural, y se ha modificado la estructura normativa para obtener mayores rendimientos de área construida. Estas formas de producción de suelo urbano fueron evidentes en 2017 en las discusiones del Concejo Municipal para la revisión del POT, y se pueden resumir como: 1) áreas de expansión urbana, 2) delimitación del perímetro urbano y 3) definición de tratamientos urbanísticos. Como áreas de expansión urbana fueron discutidas ocho zonas que sumaban 879 hectáreas, pero de las cuales finalmente solo fueron aprobadas 450. Esto significa que las otras 429 ha (casi la mitad), hubieran sido incluidas como suelo urbanizable de manera innecesaria, o por lo menos, cuestionable, de no haber sido discutidas por no tenerse un método claro para definir la necesidad de suelo.

En 2017, con la segunda forma de producción de suelo urbano, la delimitación del perímetro, se le adicionaron al área urbana de Manizales 320 hectáreas; un poco más de la mitad (185 ha) fueron destinadas a suelos de protección ambiental y el resto, 135 ha, se incluyeron bajo la figura de *áreas de desarrollo*, y fueron destinadas como área urbanizable. Si bien estas zonas tienen una localización periférica (ver figura 1), el POT tiene la capacidad para determinar cuáles zonas serán destinadas como áreas de desarrollo. Así es el caso de terrenos no periféricos como el de la Escuela de Carabineros y el Batallón Ayacucho, cuyo uso está vetado por el mismo POT y, aunque fueron designados como áreas de desarrollo, no fueron delimitados de esta manera en la cartografía oficial. Con la tercera forma de producción de suelo urbano, la definición de tratamientos urbanísticos, se asignan aprovechamientos en los índices de construcción. Estos, en la práctica representan la posibilidad de multiplicar el suelo en altura, y son desiguales, pues hacen que unas zonas sean más atractivas que otras para promotores inmobiliarios.

## TENDENCIAS DE LA PRODUCCIÓN DE ESPACIO CONSTRUIDO: LIMITANDO LA PROXIMIDAD SOCIAL

En la segunda parte de la investigación se evaluaron las tendencias de la producción de espacio construido en Manizales, en las cuales se evidenció un crecimiento extensivo-expansivo. Es notorio que se está favoreciendo la urbanización de las periferias para la construcción de vivienda, mientras en las áreas centrales se intensifica el uso comercial. En quince años, de 2003 a 2018, en esta ciudad de porte medio se inauguraron cuatro centros comerciales de escala metropolitana: Cable Plaza en 2003, Fundadores en 2009, Home Center en 2011 y Mall Plaza en 2018, lo que denota una dinámica agresiva de explotación de rentas del suelo urbano.

Harvey (2012) y Jaramillo (2010) explican que, del proceso de transformación del suelo en mercancía, se derivan diferentes rentas (propietario del terreno, promotor, constructor, financista, Estado), las cuales imponen al suelo un valor de cambio que impide el ejercicio de su función social y abren el paso a la especulación inmobiliaria. Las áreas centrales se vuelven inaccesibles para personas de bajos ingresos, víctimas de la "expulsión por renta", haciendo referencia a Lefebvre (1972). Surge así un proceso de periferización de la vivienda, que en Manizales se expresa como una mezcla entre autoconstrucción y vivienda social.

Estas dinámicas de segregación socioespacial limitan las posibilidades de proximidad social que podría ofrecer la ciudad, pues restringen la distribución de los bienes y servicios que esta ofrece, comenzando por la vivienda. En Manizales son identificables las tres lógicas habitacionales que propone Abramo (2004) para la ciudad latinoamericana: la del Estado, la del mercado y la de la necesidad. La lógica del Estado está presente en los barrios del norte, donde se han construido grandes cantidades de viviendas de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), buscando soluciones masivas que, sin embargo, desconocen condiciones sociales, culturales y ambientales, o dejan barrios enteros desprovistos de servicios como transporte, salud y educación. Por su parte, la lógica del mercado domina la producción habitacional, pues además de atender la demanda de grupos de alto poder adquisitivo, se encarga de la ejecución de proyectos VIS y VIP, tipologías definidas por precio y no por determi-

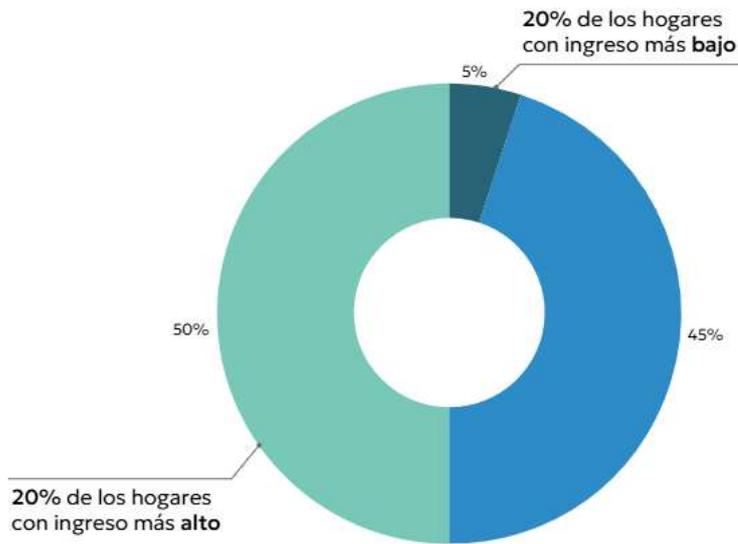
nantas de índole social o espacial. Luego, la lógica de la necesidad se puede observar en las viviendas de las laderas, que han sido autoconstruidas en condiciones riesgosas, como en el caso del barrio Bajo Andes, donde habita gran parte de las 13,300 personas que actualmente ocupan zonas de alto riesgo, según datos de Ospina (2017).

El desarrollo urbano de Manizales es favorecedor de la fragmentación socioespacial y así lo reflejan los datos de estratificación y concentración del ingreso. Cotejando información de varias fuentes<sup>3</sup>, se encontró que cerca del 70 % de la población pertenece a los estratos socioeconómicos más bajos (1, 2 y 3), y el 30 % a las franjas altas (4, 5 y 6). Se estima que el 70 % del estrato de menor ingreso está compuesto por 125,000 hogares (de tres personas cada uno), que (sobre)viven con menos de tres salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Al verificar la distribución general del ingreso para la ciudad (ver figura 3) se encontró que el 20 % de los hogares con ingreso más alto recibe la mitad (50 %) de la renta total de la ciudad, y el 20 % de los hogares con el ingreso más bajo recibe solamente el 5 % de esa renta total; la población restante (60 %) se reparte el 45 % del ingreso total. Esto quiere decir, en términos de desigualdad, que en Manizales un pequeño grupo de hogares recibe "la mitad del pastel" y la otra mitad se raparte entre una gran mayoría que se las arregla con menos de tres salarios mensuales.

---

<sup>3</sup> Sistema de Información Geográfica de Manizales, Superintendencia de Servicios Públicos, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas.

**Figura 3.** Distribución del ingreso total de la ciudad

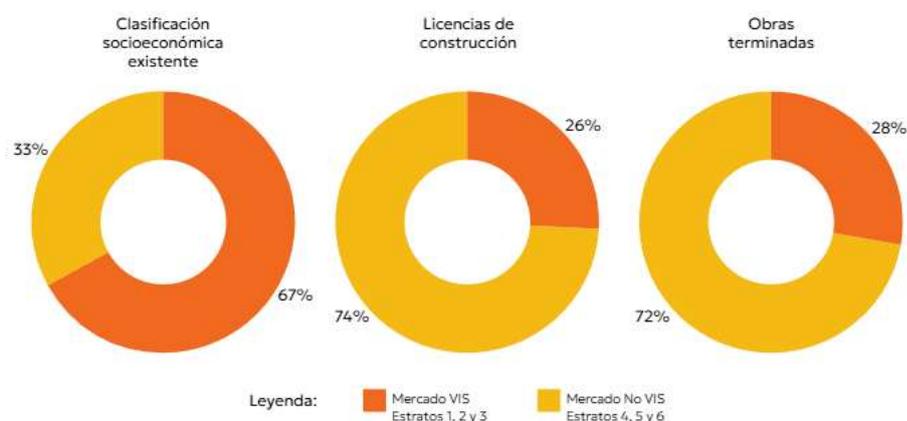


Nota: se agrupan los dos primeros y los dos últimos deciles de los hogares de mayor y menor ingreso.

Fuente: DANE, 2018, Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares 2016-2017.

Tras evaluar la producción habitacional reciente (2005-2018), esta se reveló como contraria al patrón socioeconómico identificado. Asociado a los estratos 1, 2 y 3 (70 % de la población), el mercado de VIS representó solo alrededor del 27 % de las licencias de construcción y de las obras terminadas, mientras que la producción de vivienda No VIS, orientada a los estratos 4, 5 y 6 (30 % de la población) representó el 73 % restante, como se observa en la figura 4.

**Figura 4.** Clasificación socioeconómica existente vs. composición del actual mercado habitacional



Nota: la actividad constructora está orientada para los estratos socioeconómicos más pudientes. Cerca del 70 % de licencias y obras terminadas son para el 30 % de la población de los estratos más altos.

Fuente: elaboración del autor, 2020, con datos de la Superintendencia de Servicios Públicos, 2018 y del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2018b y 2019.

Según los datos analizados la producción habitacional va en aumento, sin embargo, el déficit persiste; cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) estimaban un déficit cuantitativo de vivienda de 6,602 unidades en el año 2005. Pero los datos estudiados muestran que entre 2007 y 2018 en Manizales, se terminaron 10,390 unidades de VIS; es decir, según estas cifras, hoy no debería existir déficit habitacional, lo cual no corresponde con la realidad que enfrentan los ciudadanos de más bajos recursos.

Esta situación de especulación inmobiliaria se relaciona con el contexto descrito, de ausencia progresiva del Estado en la producción de vivienda social. Se ha dado, en efecto, una privatización de este sector que, al definir la VIS por su precio, deja por fuera a la mayor parte de la población, especialmente a las personas que son parte de la informalidad y no pueden acceder fácilmente a créditos hipotecarios. La desigualdad del

sector habitacional se expresa inclusive al interior del gremio de la construcción, donde diez empresas, de un total de cien aproximadamente, concentraron el 55 % de las licencias de urbanización analizadas. Este análisis también mostró que la VIS se está construyendo de manera menos densa (en menor cantidad por cada hectárea urbanizada), pero viene siendo más efectiva en la relación entre licencias de construcción solicitadas y obras terminadas. Esto indica que es más posible que una obra de vivienda No VIS quede inconclusa, a que lo haga una VIS.

El período estudiado, 2003-2018, podría considerarse como la fase más reciente de urbanización de Manizales, durante la cual el desarrollo urbano ha sido desigual, pues ha concentrado la explotación comercial en las áreas centrales, principalmente a lo largo de su principal eje de movilidad: la avenida Santander (ver figura 5). Sin embargo, persiste la autoconstrucción en zonas de riesgo y la vivienda social queda relegada a las periferias.

**Figura 5.** Verticalización y concentración del uso comercial en la av. Santander, principal eje de movilidad de Manizales



Nota: la sinuosa avenida recorre la ciudad en sentido centro-oriente, sobre la cresta de una montaña. Al fondo de la imagen se observa el sector de El Cable, costado superior del estadio Palogrande, área que ha concentrado gran parte de la actividad inmobiliaria y comercial reciente.

Fuente: fotografía del autor, 2021.

Gracias a ampliaciones del perímetro urbano y a la inclusión de áreas de expansión hacia el año 2000, la urbanización alcanzó lugares alejados a zonas de reserva al norte y nororiente, siendo esta la localización de los grupos de menor poder adquisitivo. Al otro extremo, el desarrollo urbano se ha dado por cuenta de grupos de ingresos medios y altos, experimentando procesos de suburbanización al costado suroriental, y se han sobrepasado los límites municipales en el sector de La Florida, municipio de Villamaría. Este barrio, completamente conectado con la malla vial de Manizales, es habitado en su mayoría por personas que trabajan allí mismo, pero su contribución de impuestos va al municipio vecino.

Ampliando un poco el marco temporal y recurriendo a datos de investigaciones como la de Cifuentes (2013), fue posible establecer que para el periodo 1980 a 2018, el crecimiento de la urbanización superó el crecimiento demográfico y el domiciliario (número de hogares). La cantidad de personas tuvo el menor crecimiento (106 %), llegando a niveles bajos en los últimos años, con cambios en la composición que muestran reducción en la población infantil. Los hogares crecieron un 258 %, en consonancia con los cambios en su configuración, toda vez que las parejas están optando por tener menos hijos y que proliferan los hogares unipersonales. Aun así, el aumento de 306 % que se verificó en la cantidad de hectáreas urbanizadas, no tiene correspondencia alguna con la dinámica de personas y hogares, pero sí explicaría el tránsito hacia una forma de urbanización capitalista.

### **“DE LOS BORDES HACIA ADENTRO”: ALTERNATIVAS POLÍTICAS PARA UNA CIUDAD SOCIALMENTE MÁS PRÓXIMA**

En esta parte, se realizó un contraste orientado a la búsqueda de alternativas de gestión del espacio urbano para contrarrestar el crecimiento expansivo y desigual. El POT de Manizales (Documento Técnico de Soporte, 2017, p.13) habla del “suelo como bien escaso”, sin embargo, el Plan incrementa suelo urbano de diferentes maneras, como fue evidenciado. En sintonía con Hidalgo (2007), se hace necesario cuestionar el argumento de la escasez de suelo y proponer políticas para optimizar el uso del suelo intraurbano. Para tal fin se elaboró un marco teórico rodeando el

Juan Guillermo Villegas Alzate

concepto de "justicia espacial" (Soja, 2009; Fainstein, 2009, 2014; Marcuse et al., 2009), orientado a definir el marco de acción y los instrumentos para conectar la justicia social con el espacio urbano. Este concepto les recuerda a los planificadores que sus decisiones son políticas y tienen repercusiones espaciales, toda vez que la justicia espacial puede ser entendida como la conjunción de dos tipos de justicia: distributiva y procedimental. Los planificadores tienen en sus manos procedimientos de los que resulta la distribución de bienes y servicios, lo cual vincula la justicia espacial con el ejercicio de derechos, desde los civiles y humanos, hasta el derecho a la ciudad, de Lefebvre (1969), que aboga por la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Bajo ese criterio y sobre la presunta existencia de un "potencial de desarrollo intraurbano", se espera contribuir en la construcción de instrumentos para promover una producción inmobiliaria dentro de los límites ya urbanizados. Este potencial puede ser entendido como una fase previa a la toma de decisiones sobre áreas de expansión urbana, en la cual se estudia la disponibilidad de suelo en las áreas ya urbanizadas y sus posibilidades de aprovechamiento. Tiene relación directa con el objetivo de crear ciudades más compactas y diversas, como sugieren Jenks y otros (1996) y Burton (2000, 2001). Su enfoque intraurbano facilita actuar con una visión integral sobre el suelo legalmente urbano. Este potencial funciona por medio de la observación de la densidad urbana que, como explican Acioly y Davidson (1998), puede ser utilizada como un procedimiento para distribuir recursos, siendo la densidad demográfica (personas/ha) y la habitacional (viviendas/ha) las más comunes y utilizadas hasta el momento.

En una hectárea urbanizada, la misma cantidad de viviendas pueden estar organizadas de diferentes maneras, por lo que consumen más o menos área según su configuración en altura, existiendo así unas relaciones más aptas que otras para liberar áreas verdes y mezclar usos. La percepción de la densidad es cultural, pues una persona de una ciudad asiática se sentiría cómoda en una densidad de 600 viviendas/ha, pero en una ciudad latinoamericana esa cifra representaría una condición de hacinamiento. Sin embargo, el estudio de las densidades locales permite establecer parámetros adecuados a la oferta ambiental de cada sitio, y a partir de ahí establecer cuáles serían los niveles de hacinamiento hacia un extremo, o de subur-

banización hacia el otro. Si al conteo de viviendas y personas se le incluyen los empleos y establecimientos comerciales, se obtendrían indicadores sobre las actividades humanas relacionados con las necesidades de desplazamiento de las personas y, en consecuencia, se tendría una mejor comprensión de la condición de compacidad de un barrio o ciudad. Siendo así, al conocer el área de un terreno y una vez establecidos ciertos parámetros de densidad, sería posible determinar su potencial de desarrollo intraurbano.

Aceptando la propuesta de parar de construir, y transformar la industria de la construcción en el redesarrollo de lo existente y la densificación de los tejidos urbanos (Associazione Nazionale di Architettura Bioecologica, 2017), el ejercicio realizado se concentró, primero, en definir criterios de búsqueda de terrenos intraurbanos susceptibles para desarrollo. Lo segundo que se hizo fue identificar unidades geográficas -predios disponibles- representativas de cada criterio. A partir del área de cada terreno se estableció su potencial de desarrollo intraurbano, utilizando parámetros de densidad previamente construidos con datos del DANE, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Cámara de Comercio. Los criterios de búsqueda fueron siete: 1) estructuras o edificios reutilizables, 2) terrenos públicos de gran extensión, 3) vacíos urbanos especulativos, 4) edificios en vulnerabilidad sísmica, 5) obras inconclusas o abandonadas, 6) áreas de Mejoramiento Integral del POT y 7) inmuebles en proceso de extinción de dominio. De cada una de estas categorías se identificó como mínimo un predio disponible, y mediante una ficha de análisis se determinó su potencial para albergar personas, viviendas, establecimientos comerciales y empleos. Además, se registraron observaciones de carácter social, espacial o legal, así como su condición de propiedad.

Este procedimiento sugiere una metodología de redistribución urbana, aplicada, a manera de ejemplo, al caso de Manizales, pero que podría ser adaptada a otros casos de estudio. La búsqueda de terrenos disponibles pretendió ser una guía y no un ejercicio exhaustivo, pues este se escapaba del alcance y los recursos de esta investigación. El equipo humano, técnico e informático de una oficina de Planeación Municipal podría acometer, bajo estos mismos criterios, un barrido detallado que arroje luces sobre un potencial de desarrollo intraurbano que podría no estar disponible según criterios del mercado. La percepción de que "no hay suelo para construir"

genera presiones para la inclusión de nuevas áreas al suelo urbano, lo cual justifica este tipo de enfoques metodológicos. Para el caso, cabe resaltar que esta mirada permitió dar cuenta de inconsistencias en el POT, como las mencionadas en relación con predios como el Batallón y la Escuela de Carabineros, cuyo uso asociado a actividades militares no está permitido en área urbana; sin embargo, esta exigencia no quedó reflejada en la cartografía, complicando su ejecución. La importancia de estos terrenos es que por su gran tamaño, localización central y conexión con infraestructuras de servicios, se convierten en una oportunidad redistributiva necesaria para contrarrestar la expansión desmesurada.

La base jurídica que soporta este enfoque metodológico existe, mas no está siendo implementada ni utilizada a nivel local. Para recuperar, exigir y habilitar suelo intraurbano en Manizales se debería definir en el POT la figura de Declaratoria de Desarrollo Prioritario, que existe desde 1989 y está regida por la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) (*Diario Oficial de la República de Colombia* [DO], 1997). Esta figura, según Maldonado y Hurtado (2013), consiste en la identificación de vacíos urbanos y lotes subutilizados, públicos y privados, para ser declarados Áreas de Desarrollo Prioritario, con lo cual se les notifica a sus propietarios que deben desarrollar sus predios en un período determinado. De lo contrario, los terrenos entrarían en un proceso de subasta pública, primero por un precio menor al comercial, y en caso de no venderse, a un precio menor al avalúo catastral. Esta figura fue complementada por la Ley 1537 de 2012 (DO, 2012), que habilita al municipio para cobijar con esta medida inmuebles y proyectos no viables o suspendidos indefinidamente, además de aquellos que fueron objeto de extinción de dominio por actividades ilícitas. Lamentablemente, esta figura tampoco está siendo utilizada.

En ese marco, las unidades geográficas identificadas con los criterios expuestos se volverían legalmente integrables y ejecutables dentro de los instrumentos de ordenamiento territorial. Llama la atención que, aun siendo esta parte final un ejercicio superficial, una vez localizadas y contabilizadas las posibles Áreas de Desarrollo Prioritario, se determinó un potencial de 70 ha. Considerando que el actual POT incluye Áreas de Redesarrollo equivalentes a 56 ha, las dos áreas juntas (126 ha) resolverían el 85 % del déficit cuantitativo que, según cifras del DANE, para 2005 era de 6,602 uni-

dades de vivienda (última cifra oficial). Lo anterior se logra al utilizar una densidad habitacional de 45 und/ha, considerada conservadora para los niveles que predominan en la ciudad. Entonces, quiere decir que el total del déficit se podría atender fácilmente aumentando un poco la densidad habitacional de referencia, o mejor aún, partiendo de un escrutinio profundo de la oferta de suelo intraurbano. De esta manera, las tierras periféricas que actualmente están siendo destinadas como Áreas de Desarrollo, podrían constituir un banco de tierras de reserva, que esté bloqueado temporalmente para priorizar el uso de las localizaciones centrales.

## DISCUSIÓN: EL MERCADO EN CONTRA DE LA PROXIMIDAD SOCIAL

Las ciudades intermedias están creciendo a ritmos acelerados y en muchos casos mayores que las metrópolis; sí se deduce de un estudio de MapBiomas (2021) para el caso brasileño, en el que se muestra que en los últimos 35 años las ciudades intermedias de ese país aumentaron más su mancha urbana que las grandes metrópolis. Este fenómeno involucra movimientos migratorios internos, pero también expone el papel protagónico que tomaron la industria de la construcción y el negocio inmobiliario en este tipo de ciudades. Manizales expondría bien estas condiciones, donde la noción de "ciudad pequeña" se vuelve atractiva para grupos poblacionales como los pensionados o los estudiantes, participantes activos del mercado inmobiliario. No obstante, como se ha evidenciado con esta investigación, la ciudad acogió la dinámica de un urbanismo neoliberal, siguiendo la senda de las grandes ciudades que le sirven de referente, una dinámica que como argumenta Harvey (2013), tiende a la sobreproducción. El urbanismo neoliberal destruye la condición de posibilidad de proximidad social que se le atribuye a las ciudades intermedias, apoyado en sus principios de privatización, desregulación, flexibilización y libre comercio.

El instrumento de acción -el POT- y las políticas del Gobierno Nacional no parecen estar actuando en contra de esos principios. El modelo urbano del conjunto cerrado en la práctica significa la privatización del espacio público, y también se privatizó progresivamente la producción de vivienda social. Hubo desregulación al otorgar la función pública de expe-

dición de licencias de construcción a entes privados, como las Curadurías Urbanas, y la hay en las facilidades y subsidios que se ofrecen actualmente a bancos y constructoras. La idea de flexibilización, para el caso del mercado del suelo, es aplicable a la práctica conocida como "volteo de tierras", con la cual mediante juegos políticos se aprueba el paso de uso del suelo rural a urbano, lo que desencadena la especulación, tal como expone Coronell (2017). Con el Tratado de Libre Comercio (TLC), se favoreció la circulación de materiales importados en detrimento de la industria nacional, y en general se aumentó el apoyo a un sector de alto impacto ambiental, como lo es la construcción, mientras que se le retiraba el respaldo al sector agropecuario. Contrario a eso, siguen sin implementarse en la ciudad importantes leyes existentes, como el impuesto por plusvalías o la Declaratoria de Desarrollo Prioritario.

La imagen de proximidad social de Manizales como ciudad intermedia, no corresponde con la realidad verificada. La pequeña urbe cafetera de comienzos del siglo pasado que venía creciendo en sincronía espacial y demográfica, comenzó a hacerlo de manera desigual y fragmentada cuando la producción habitacional entró por completo a ser responsabilidad del mercado. Hoy no importa cuál es la necesidad habitacional, siempre y cuando se puedan mostrar mejorías en las cifras de empleo o que está circulando el capital. Tampoco importa en manos de quién quedan las viviendas que se producen como prioritarias o sociales. Lejos de esos cuestionamientos, el actual lema de la Alcaldía es "Manizales + Grande", frase que sugiere que el crecimiento físico o económico es una condición para mejorar la condición de la ciudadanía. Lo que se evidenció en sus procesos sociales, económicos y políticos, y en la contrariedad de las tendencias de la producción inmobiliaria reciente, es que la ciudad en realidad enfrenta procesos de fragmentación socioespacial, reflejados en la concentración del ingreso, en el modelo urbano del conjunto cerrado y en la persistencia de los procesos de autoconstrucción en zonas de alto riesgo.

Es urgente ejercer presión normativa para el desarrollo de predios especulativos, y está la necesidad de utilizar los recursos constitucionales disponibles que le concedan mayor autonomía a las administraciones locales. Se requiere declarar como Áreas de Desarrollo Prioritario terrenos y/o edificios que han entrado en desuso, bien sea por cambio de uso o en

la normativa, por amenaza estructural, por falta de financiación, por haber albergado actividades ilícitas o por simple especulación, sea esta voluntaria o involuntaria. En cualquier caso, se deberá priorizar la optimización del suelo ya urbanizado y dotado de infraestructura, y desincentivar el aumento del perímetro urbano.

La situación amerita pensar iniciativas como una *reforma urbana*, en la cual se regularice la condición de los habitantes en zonas de riesgo y se equilibren las cargas tributarias de propietarios de grandes globos de suelo urbano. El estudio detallado de la estructura predial sería insumo medular en ese fin. De lo contrario, será difícil mantener condiciones de proximidad social, con un mercado habitacional orientado a los grupos de mayor poder adquisitivo y una producción acelerada que, sin resolver el déficit, deja al 45 % de la población afuera del mercado financiero.

## REFERENCIAS

- Abramo, P. (2004). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Boletín CF+S*, 29/30. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/apabr.html>
- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE (Santiago)*, 38 (114), 35-69.  
[https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612012000200002&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612012000200002&script=sci_arttext)
- Acioly, C. y Davidson, F. (1998). *Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Mauad Editora Ltda.
- Associazione Nazionale di Architettura Bioecologica (ANAB). (2017). *Manifesto per un'architettura bioecologica*. <https://www.anab.it/chi-siamo/>
- Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *EURE (Santiago)*, 29 (86), 37-49.  
[https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0250-71612003008600002&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=s0250-71612003008600002&script=sci_arttext)
- Borsdorf, A., Bähr, J. y Janoschka, M. (2002). Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels im Modell der lateinamerikanischen Stadt. *Geographica Helvetica*, 57(4), 300-310. <https://gh.copernicus.org/articles/57/300/2002/>.
- Burton, E. (2000). The compact city: Just or just compact? A preliminary analysis. *Urban Studies*, 37(11), 1969-2006.
- Burton, E. (2001). *The compact city and social justice* [Ponencia]. Housing Studies Association Spring Conference, Housing, Environment and Sustainability. University of York.
- Castells, M. (1972). *La question urbaine*. François Maspero.
- Christaller, W. (1966). *Central places in southern Germany*. Prentice-Hall.
- Cifuentes, P. A. (2013). *La modelización como herramienta para el análisis urbano de las ciudades intermedias. Estudio de caso usando sistemas de información geográfica en Manizales, Colombia* [Tesis de doctorado, Universitat Politècnica de Catalunya]. UPCommons.  
<https://upcommons.upc.edu/handle/2117/95137>

- Coronell, D. (2017). El rey de Cundinamarca. *Semana*. <https://www.semana.com/opinion/articulo/daniel-coronell-opinion-sobre-el-cartel-de-volteo-de-tierras/533307/>
- De Mattos, C. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En A. I. Geraiges et al., *América Latina: cidade, campo e turismo* (pp. 41-73). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100729074934/lemons.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2005). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2005*. <http://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=BASECG2005AMP&lang=esp>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2018). *Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares 2016-2017*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enph>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2018b). Estadísticas de edificación de licencias de construcción ELIC, serie histórica 2005-2018.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2019). Censo de edificaciones. Vivienda VIS y No VIS serie histórica 2007-2019; área culminada por destinos, según áreas de cobertura II trimestre de 2012 - IV trimestre de 2018.
- Diario Oficial de la República de Colombia*. (1997) Ley 388 de 1997, por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Ley de Ordenamiento territorial. *Diario Oficial*, año CXXXIII, núm. 43091, 24 de julio de 1997. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659295>
- Diario Oficial de la República de Colombia*. (2012). Ley 1537 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, año

- CXLVIII, núm. 48467, 20 de junio de 2012. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1683011>
- Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares 2016-2017*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enph>
- Esguerra, J. E. y Sierra, B. (2004). *Poblamiento y urbanización del centro occidente de Colombia, eje Sonsón - Manizales*. Universidad Nacional de Colombia.
- Fainstein, S. (2009). Spatial justice and planning. *Justice Spatial/Spatial Justice*, 1(1), 1-13. <https://ocw.tudelft.nl/wp-content/uploads/5spatial-justice-and-planning.pdf>
- Fainstein, S. (2014). The just city. *International Journal of Urban Sciences*, 18(1), 1-18. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/12265934.2013.834643>
- Harvey, D. (1973). *Social justice and the city*. Athens.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso Books.
- Harvey, D. (2013). *Os limites do capital*. Boitempo.
- Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE*, 33(98), 57-75. [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612007000100004&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612007000100004&script=sci_arttext)
- Jaramillo, S. (2010). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Ediciones Uniandes.
- Jaramillo, E. S. (2013). Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina. En B. Ramírez y E. Pradilla (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. 1, (pp. 281-318). Universidad Autónoma Metropolitana. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8409>
- Jenks, M., Burton, E. y Williams, K. (1996). *The compact city: a sustainable urban form?* E & FN Spon.
- Kalmanovitz, S. (2017). *Deuda en el siglo XX. Breve historia económica de Colombia*. Biblioteca Nacional de Colombia - Ministerio de Cultura.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. 1.ª ed. Península.
- Lefebvre, H. y Nolla, M. (1972). *La revolución urbana*. Alianza.

- Lobato, R. (2021, 14 julio). *Aula 12 - Rede Urbana e Organização Espacial* [video en el canal de Raphael Lia]. You Tube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=QFIAGdAqn-8>.
- Maldonado, M. M. y Hurtado, A. (2013). *La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: la experiencia de Bogotá, 2008-2012* [Documento de trabajo]. Lincoln Institute of Land Policy.  
[https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/maldonado-wp14mm1sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/maldonado-wp14mm1sp-full_0.pdf)
- MapBiomas [canal digital]. (27 agosto 2021). *Brasil 1985-2020: As transformações do território brasileiro nos últimos 36 anos (Coleção 6)*. Video en YouTube.  
<https://www.youtube.com/watch?v=KcDpFkPVtq4&t=3590s>
- Marcuse, P., Connolly, J., Novy, J., Olivo, I., Potter, C. y Steil, J. (Eds.) (2009). *Searching for the just city: Debates in urban theory and practice*. Routledge.
- Ospina, D. E. (2017). Habitabilidad urbana en ciudades intermedias: caso Manizales, Colombia. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 4, (60-65), 113-134.  
<https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/46>
- Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales 2017-2031*. (2017). Componente general. Documento técnico se soporte. Secretaría de Planeación Municipal - Alcaldía de Manizales. <https://drive.google.com/drive/folders/13eWNPWI0Uj6qvlOTIFiqAygbiHIBsOTh>
- Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Manizales 2017-2031*. (2017). Secretaría de Planeación Municipal - Alcaldía de Manizales. <https://drive.google.com/drive/folders/13eWNPWI0Uj6qvlOTIFiqAygbiHIBsOTh>
- Satizabal, A. E. (2012). *Armenia, Pereira y Manizales: reseña histórica de su desarrollo urbano durante el siglo XX*. Universidad Nacional de Colombia.
- Soja, E. (2009). The city and spatial justice. *Justice Spatial / Spatial Justice*, 1(1), 1-5.  
<https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en2.pdf>
- Superintendencia de Servicios Públicos. (2018). *Plano estratificación Zona Urbana - Manizales*. Sistema Único de Información SUI-2018.
- Villegas, J. G. (2020). *Manizales "de los bordes hacia adentro": análisis del potencial de desarrollo intraurbano en la búsqueda de justicia espacial* [Tesis de maestría, Universidade Federal do Rio Grande do Sul].  
<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/206812>



# CAPÍTULO 4. PANDEMIA E CONFIGURAÇÃO URBANA: UMA ANÁLISE MULTIESCALAR DA DIFUSÃO DA COVID-19 NO TERRITÓRIO E NAS REDES URBANAS DAS CIDADES-MÉDIAS

Paulo Jorge Riss da Silva<sup>1</sup>  
Rogério Leandro Lima Silveira<sup>2</sup>  
Rosmari Cazarotto<sup>3</sup>  
Helena Moura Vogt<sup>4</sup>  
Carolina Rezende Faccin<sup>5</sup>

---

1 University of Santa Cruz do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6281-809X>.

2 University of Santa Cruz do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1003-9470>.

3 Instituto Federal de Ciência e Tecnologia - IFRS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8072-7346>.

4 University of Santa Cruz do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7156-8002>.

5 Universidade Federal do Rio Grande do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2850-158X>.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado da compilação de dados produzidos pelo Observatório do Desenvolvimento Regional (ObservaDR), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR-UNISC), Rio Grande do Sul (RS), Brasil. A maneira como se encontra estruturado deriva da apresentação virtual realizada no âmbito do I Seminário Internacional Ciudades Intermedias: Dinámicas y Perspectivas de Investigación em la America Latina, realizado em Caquetá, Colômbia, no período de 22 a 26 de novembro de 2021.

A referida apresentação, por sua vez, originalmente tinha como objetivo analisar o processo de difusão da pandemia de COVID-19 no território urbano da cidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, e a relação da disseminação do vírus em relação à configuração espacial e os usos e ocupação do solo no município. Entretanto, a pedido da organização do Seminário –que solicitou que tal análise fosse ampliada no sentido de contemplar a rede urbana das cidades médias– optou-se por agregar ao conteúdo original outras análises oriundas do trabalho desenvolvido pelo ObservaDR (grupo a que este pesquisador está vinculado), que desenvolveu o acompanhamento da evolução da pandemia no território do estado do RS, com ênfase na rede urbana das cidades dos vales do Rio Pardo e Taquari e suas principais cidades (a saber, Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Lajeado). Desta maneira, o resultado aqui apresentado é resultado de um esforço colaborativo de vários pesquisadores.

Este artigo traz uma abordagem de característica mais empírica, sem aprofundamento teórico robusto, tendo em vista que a pesquisa, enquanto foi desenvolvida, praticamente acompanhou a dispersão do vírus em ‘tempo real’, sempre traçando relações com os aspectos geográficos, territoriais e configuracionais das redes urbanas das cidades-médias. Para referências teóricas mais detalhadas, sugere-se consulta ao diverso material produzido pelos autores –dentre artigos, capítulos e trabalhos em

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

anais– que estão relacionados nas referências ao final do texto com graus variados de aprofundamento. Este é, portanto, um artigo colaborativo que, de forma relativamente expedita, permite observar como a disseminação do vírus no território do Rio Grande do Sul se desenvolveu ao longo do tempo e no espaço da rede urbana e quais relações e padrões espaciais tal dispersão guarda com a configuração espacial, as dinâmicas de produção e circulação de pessoas, bens e mercadorias no âmbito das cidades-médias do estado do RS de maneira geral, e no espaço urbano da cidade de Santa Cruz do Sul, em específico.

No contexto da eclosão da pandemia de COVID-19 tornaram-se evidentes padrões de disseminação do vírus que estão fortemente relacionados à configuração espacial das cidades, tendo em vista que ele surge no país através dos vetores humanos (vindos de viagens ao exterior) das classes mais altas e posteriormente se dissemina nas periferias mais distantes e empobrecidas. É possível estabelecer uma relação entre os padrões de mobilidade urbana e adensamentos populacionais e a disseminação do vírus, bem como uma relação entre os padrões de configuração espacial e as tendências iniciais de disseminação da pandemia no território, em um esforço de reflexão que passa a considerar essa variável no contexto dos debates acerca da configuração espacial, padrões de crescimento e dispersão das cidades médias.

Este artigo se divide em quatro seções, em uma trajetória multiescalar que busca evidenciar padrões recorrentes da disseminação do vírus no território e a relação que a configuração espacial da rede urbana mantém com a dispersão da doença. Na primeira seção a evolução da epidemia é analisada na escala do estado do RS, com especial atenção à rede urbana das cidades-médias e os padrões de disseminação da pandemia.

Na segunda seção são apresentadas características das regiões dos vales do Taquari e Rio Pardo e sua rede urbana, destacando aspectos em escala regional da dispersão do vírus e estudos comparativos entre três municípios da região (Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Lajeado), que buscam identificar similaridades e padrões recorrentes entre a configuração urbana destas cidades e a evolução da pandemia.

Na terceira seção, agora em escala intraurbana, é analisado de maneira mais pormenorizada aspectos territoriais da cidade de Santa Cruz do

Sul, sua configuração espacial, malha viária, usos e ocupação do solo e a relação destes com a dispersão do vírus em âmbito urbano.

Finalmente, na última seção são tecidas observações gerais acerca das características da rede urbana e a configuração espacial das cidades-médias em relação ao padrão inicial de evolução da COVID-19 em um esforço de evidenciar que, para além dos protocolos de saúde, isolamento social, testagem e vacinação, a configuração espacial de nossas cidades também é elemento definitivo na conformação dos padrões de disseminação de pandemias. Um entendimento mais cuidadoso das dinâmicas das redes urbanas e a configuração espacial de nossas cidades permitem, não apenas que compreendamos como uma pandemia se dissemina em âmbito urbano, mas também como a gestão territorial adequada em situações imprevistas como essa podem ser uma das chaves de controle e gerenciamento de danos devido a tais fenômenos.

A região dos Vales, constituída pelas sub-regiões contíguas do Vale do Rio Pardo e do Vale do Taquari, no Rio Grande do Sul, teve os primeiros casos confirmados no dia 21 de março, nos municípios de Lajeado e Estrela (Ribeiro, 2020), a partir de pessoas que retornaram de viagens à Europa e de um Cruzeiro marítimo pela costa brasileira. Diante desse contexto, a equipe do Observatório do Desenvolvimento Regional, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul, decidiu por criar o projeto de extensão ObservaDR/COVID-19 com o propósito de oferecer ao público dados secundários e mapas temáticos, com notas e informações científicas, sobre variáveis sociais, demográficas, de infraestrutura e saúde da população nos domicílios dos bairros dos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Lajeado, bem como dados e mapas regionais sobre a dinâmica territorial de propagação do vírus no Rio Grande do Sul e na região dos Vales.

O projeto teve como resultado a produção de informações científicas que trouxeram à tona variados aspectos da configuração espacial e da sociedade regional da rede urbana destas cidades-médias, bem como serviu de apoio –ainda que com alcance limitado e graus variados nos municípios objeto da pesquisa, por motivos diversos, conforme destacado na última seção– para a tomada de decisões por parte dos gestores públicos

municipais e lideranças regionais nas ações de prevenção, controle, mitigação e combate à COVID-19 no território regional.

## RIO GRANDE DO SUL-BRASIL: MALHA VIÁRIA E REDE URBANA E A DISPERSÃO ESPACIAL DA COVID-19

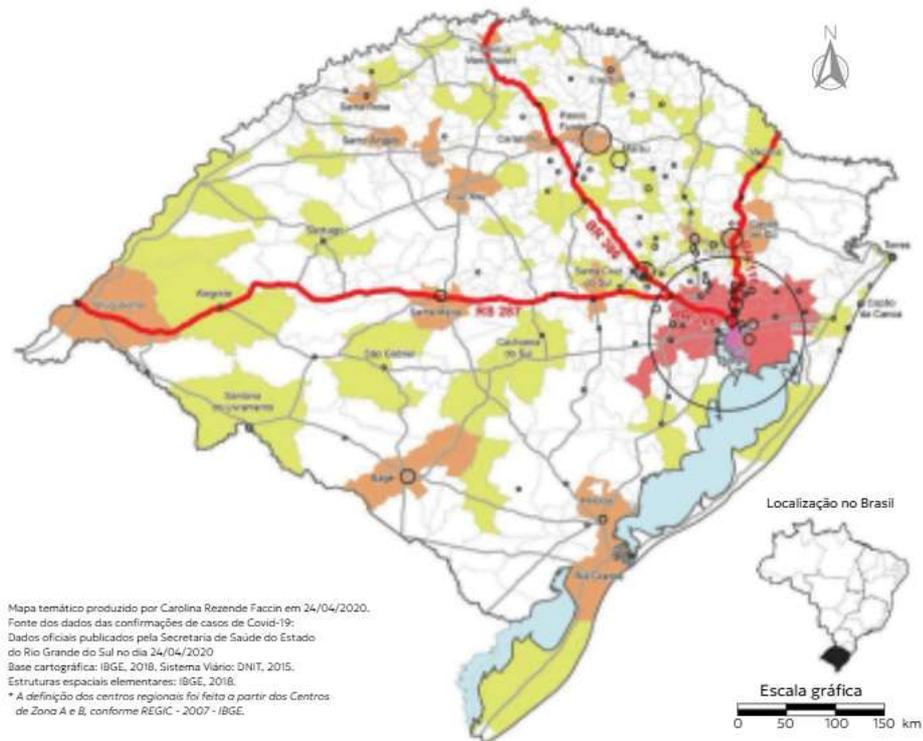
A doença avançou pelo território estadual apresentando um padrão espacial caracterizado pela difusão do vírus a partir de Porto Alegre e região metropolitana em direção ao interior do estado. O mapa com as principais estruturas espaciais da rede urbana gaúcha (figura 1) nos mostra que essa dispersão espacial da doença tem ocorrido através dos principais eixos rodoviários do estado e das cidades médias que essas estradas conectam.

A análise dos dados também permite verificar que há uma difusão hierárquica do vírus, que, seguindo a dinâmica de funcionamento da rede urbana, vai se propagando das cidades médias para os centros regionais e locais localizadas em seu entorno.

O mapa apresentado na figura 1 evidencia características que merecem destaque: em primeiro lugar, note-se que a capital do estado, Porto Alegre e sua região metropolitana, apresentam características singulares de concentração populacional e extensão do tecido urbano em relação ao restante do estado, bem como esse aspecto de centralidade "excêntrica" é responsável por fazer convergir e configurar a malha viária rodoviária (principal meio de transporte de bens e pessoas) das demais cidades.

Percebe-se também a distribuição heterogênea das cidades-médias no território estadual, com clara distinção entre as metades norte e sul do RS, onde, na primeira, percebe-se a presença de maior quantidade de cidades-médias com extensões territoriais significativamente menores que suas contrapartes da metade sul, bem como o número de cidades com essas características é superior no primeiro caso.

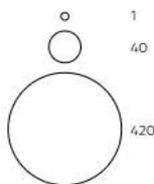
**Figura 1. Rede Urbana, Cidades Médias e Estrutura viária como rotas de dispersão do COVID-19 no território do Rio Grande do Sul (24/04/2020)**



**CASOS CONFIRMADOS, ROTAS PRINCIPAIS E REDE URBANA DO RIO GRANDE DO SUL**

Número de casos confirmados (até 24/04/2020)

Estruturas espaciais da rede urbana



- Metrópole
- Cidades da região metropolitana
- Cidades médias
- Centros regionais\*
- Centros locais
- Principais eixos rodoviários

Fonte:

<https://observadr.org.br/dados-e-mapas-do-rio-grande-do-sul-e-da-regiao-dos-vaes/>

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

Tais características são derivadas dos processos históricos de formação dos municípios, mas derivam também do modo de produção vigente e da matriz fundiária necessária para o amparo deste modo de produção. Grosso modo, os municípios e as cidades-médias da porção sul apresentam extensões territoriais maiores devido ao predomínio das monoculturas de produtos destinados à exportação e ao agronegócio (basicamente pecuária extensiva e culturas de grãos, com o predomínio da soja, milho e arroz). A metade norte apresenta características, tanto em relação à quantidade de municípios, extensão territorial, matriz fundiária –com predominância de pequenas e médias propriedades e produção agrícola diversificada– quanto aos modos de produção atuantes, com destaque para um *pool* industrial de capacidades e competências variadas, maior densidade da rede urbana, geomorfologia do território –morros, escarpas e planaltos em contraste ao pampa e várzeas predominantes na metade sul– e um processo histórico marcado pela intensiva utilização de mão de obra de origem imigrante europeia, estratégia que teve seu auge entre a segunda metade do século 19 e início do século 20.

Verifica-se uma relação entre a configuração da rede urbana e a concentração inicial de casos na região compreendida entre o "V" formado pelas rodovias BR-386 e a BR-116 (principais rodovias a ligar a região metropolitana do estado ao restante do país). A RS-453 localiza-se relativamente equidistante das outras, sendo a principal via de ligação entre os municípios da serra gaúcha. Entretanto, tais localidades apresentam outra característica peculiar, determinante enquanto vetor de disseminação da pandemia nas fases iniciais de dispersão, as quais contribuíram para alterar o padrão esperado da evolução da doença: a concentração de frigoríficos, abatedouros e demais instalações vinculadas ao setor de exportação de produtos cárneos, como se verá a seguir.

## REGIÃO DOS VALES TAQUARI E RIO PARDO–RS: REDE URBANA DAS CIDADES-MÉDIAS E A DISPERSÃO ESPACIAL DA COVID-19

As cidades médias alcançadas pela epidemia –pela sua condição de polos regionais– são locais que apresentam maior risco para propagação

espacial da doença e necessitam de estratégias de isolamento social efetivas para reduzir o número de infecções nas regiões do interior do estado. Assim, conforme destacado anteriormente, o padrão espacial de disseminação da doença é caracterizado pela difusão do vírus a partir de Porto Alegre e região metropolitana em direção ao interior do estado, atingindo a rede urbana das cidades-médias e daí se disseminando para os municípios menores.

A dispersão espacial do vírus tem ocorrido através dos principais eixos rodoviários do estado e das cidades médias que conectadas por estas estradas. Assim, o fator que contribuiu para a disseminação e aumento do número de casos em Lajeado e Santa Cruz do Sul, por exemplo, deriva da estrutura da rede urbana e condições específicas dos modos de produção vigentes nestas localidades.

A região dos Vales abrange os territórios dos municípios de duas sub-regiões: a do Vale do Rio Pardo (com 23 municípios e uma população total de 418 mil hab.), e a do Vale do Taquari (com 36 municípios e população total de 348 mil hab.). Suas principais cidades, Santa Cruz do Sul (Vale do Rio Pardo) e Lajeado (Vale do Taquari) distam, respectivamente, 150 e 100 km, da capital do estado, Porto Alegre.

A região dos Vales se conecta, através de rodovias federais e estaduais, que cortam seu território, com as regiões mais urbanizadas do estado, e que naquele momento eram as que apresentavam a maior parte dos casos de ocorrência do vírus no estado: a Região Metropolitana de Porto Alegre (com 629 casos) e a região do aglomerado urbano de Caxias do Sul-Farroupilha-Bento Gonçalves-Garibaldi, na Serra Gaúcha (com 92 casos). Essa ligação tem sido mais intensa pelos fluxos de insumos, mercadorias e de pessoas.

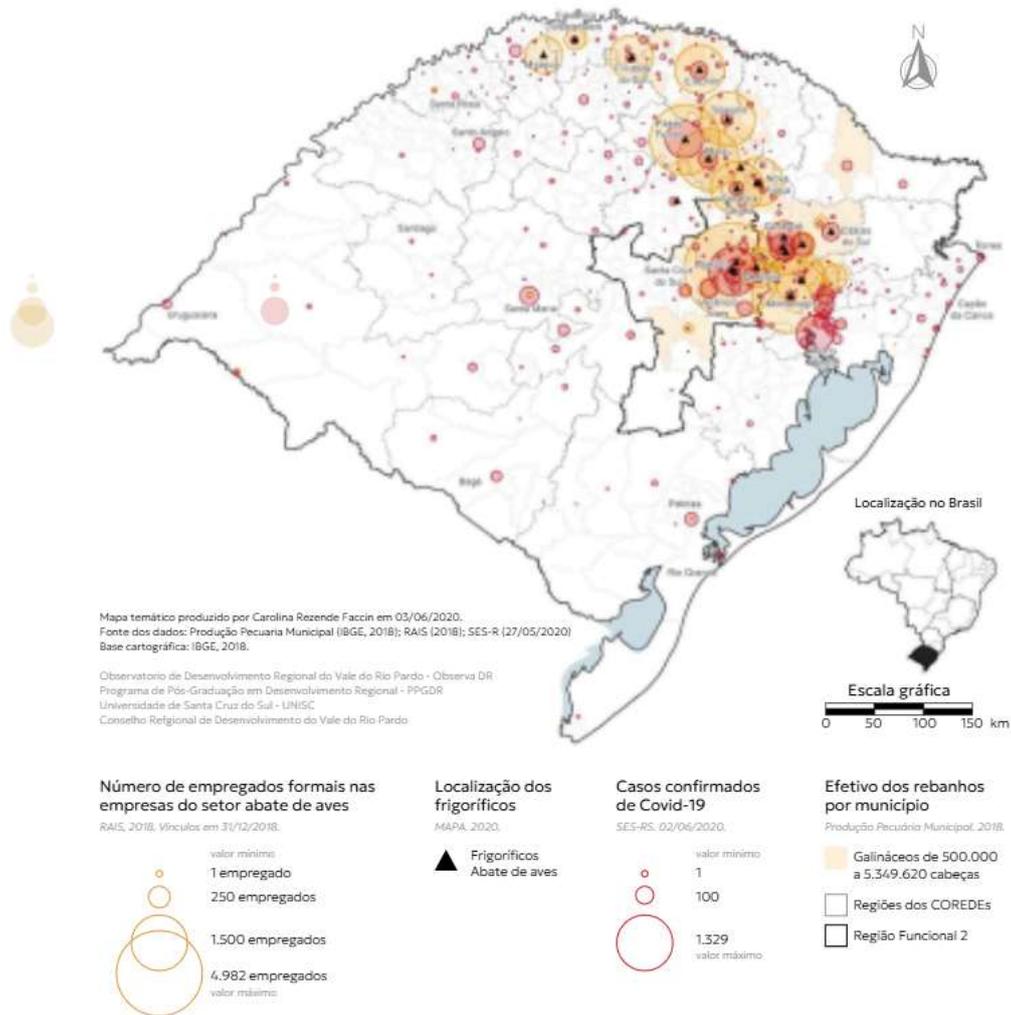
Por exemplo, a figura 2 detalha a localização de plantas industriais e estabelecimentos vinculados à produção, abate e processamento de aves e suínos principalmente. Percebe-se a concentração das indústrias vinculadas a esta cadeia de produção em vários municípios da região destacada, sendo 15 frigoríficos e unidades de beneficiamento de produtos cárneos na região dos Vales, sendo que, destes, 12 localizam-se no Vale do Taquari. Em relação ao estado do Rio Grande do Sul, a região apresenta uma das maiores concentrações de infraestrutura tecnológica para este tipo de produção.

Desta maneira, em 27 de maio de 2020 Lajeado contava com 1004 casos confirmados, sendo o município com o maior número de casos do estado do RS. Esse aumento no número de casos se justifica pela disseminação do vírus através dos frigoríficos presentes na cidade, que congregam condições ideais para a propagação do patógeno, tais como: alta concentração de pessoas em ambientes confinados, grande rotatividade cotidiana de funcionários, condições inadequadas à época de conhecimento e controle da disseminação do vírus, ambientes úmidos/resfriados –necessários para a permanência do vírus no ambiente por períodos de tempo mais prolongados– e os movimentos pendulares do contingente de trabalhadores, tanto em escala inframunicipal, quanto em relação aos deslocamentos entre cidades próximas.

Atestando a hipótese, a mídia local já destacava que, nas fases iniciais da pandemia, em maio de 2020, “mais de 60 % dos infectados em Lajeado são funcionários de frigoríficos” (RBS TV - 22 de maio 2020). O intenso fluxo de veículos e pessoas que por essas rodovias circulam, em função das atividades econômicas e das demandas de serviços variados, faz com que no atual contexto de expansão do COVID-19 no RS, essas principais rodovias tornem-se também potenciais rotas de chegada e de difusão da doença na região dos Vales.

Nesse sentido, dada a proximidade espacial, a integração viária e a circulação de pessoas e mercadorias entre as cidades dessa região, as ações de prevenção e controle da COVID-19 necessitam de planejamento e articulação na escala regional, envolvendo questões relacionadas à identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros (Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão / Departamento de Planejamento Governamental, RS, Brasil, 2015).

**Figura 2. Vínculos de emprego formal no setor industrial de aves e suínos, e casos confirmados de COVID-19 na região dos Vales e Rio Grande do Sul (02/05/2020)**



Fonte:

<https://observadr.org.br/dados-e-mapas-do-rio-grande-do-sul-e-da-regiao-dos-vales/>

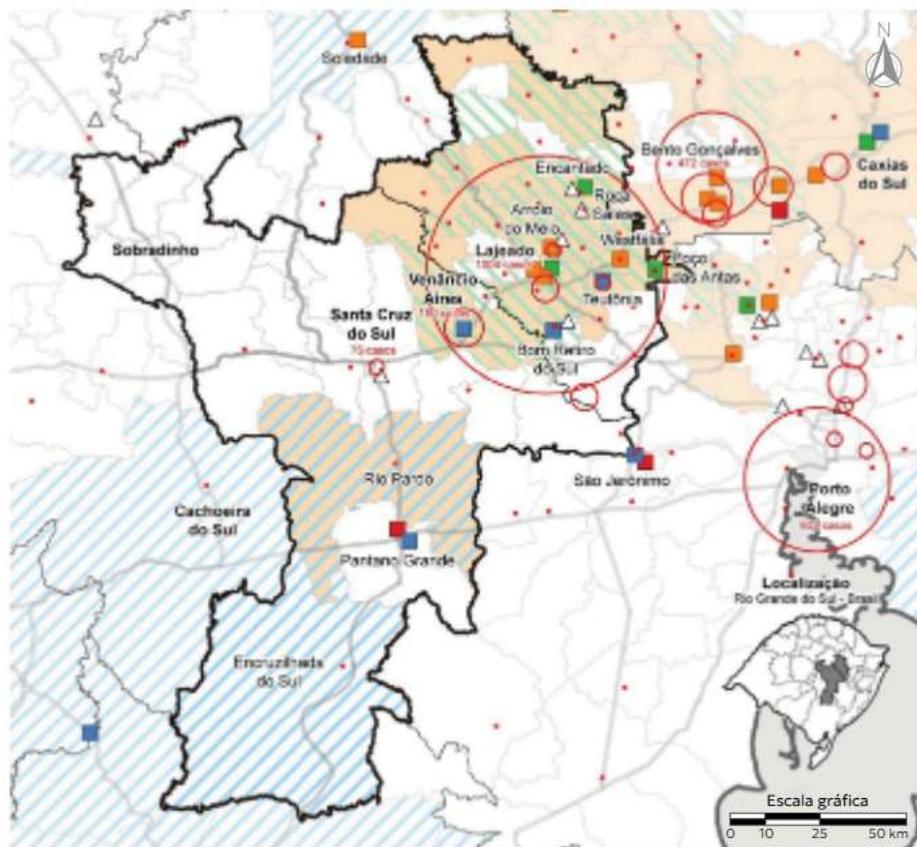
Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

A estrutura da rede urbana regional é comandada pelas cidades médias de Lajeado e Santa Cruz do Sul, que atuando como Capitais Regionais C na hierarquia urbana, polarizam, centralizam e influenciam, respectivamente, os territórios das regiões do Vale do Taquari e do Vale do Rio Pardo (IBGE, 2020). Essas cidades médias exercem a centralidade e a capacidade de gestão territorial nos espaços regionais onde estão localizadas, através das suas funções administrativas e econômicas. Elas também intermedeiam fluxos de natureza diversa (pessoas, produtos, mercadorias, insumos, capitais, informações etc.) que circulam entre as áreas rurais e cidades pequenas –que constituem sua região de influência– e a metrópole de Porto Alegre, da qual também experimentam a influência, no contexto da rede urbana estadual.

O mapa da figura 3 apresenta, para a cidade de Lajeado, a dispersão territorial de casos confirmados de infecção pelo coronavírus. Os bairros Centro e Moinhos concentram o maior número de casos. Esta informação está relacionada ao crescente número de casos confirmados após a testagem em massa dos trabalhadores de dois frigoríficos situados no bairro Moinhos, na rua Carlos Spohr Filho, após a ocorrência de surtos de COVID-19. De acordo com dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (2020), estes são frigoríficos de abate de aves. Em um deles, há também o abate de suínos. Estes frigoríficos estão separados por menos de 2 Km. Essa proximidade pode ter sido mais um fator para a propagação do vírus.

O município de Lajeado possui 4,982 de trabalhadores com vínculo formal de emprego no setor industrial de aves, o maior contingente em relação aos outros municípios do estado do Rio Grande do Sul. Estes trabalhadores, entretanto, não possuem todos residência na sede do município ou mesmo na cidade. Muitos realizam diariamente movimentos pendulares sejam oriundos dos distritos rurais ou de cidades menores próximas, oriundas de processos de emancipação recentes, de maneira que alterações administrativas regionais não alteram as dinâmicas de produção econômica e rotinas do contingente de mão de obra.

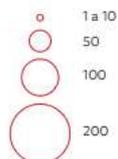
**Figura 3. Produção pecuária municipal, presença de frigoríficos e casos de COVID-19 nos municípios da Região dos Vales-RS (27/05/2020)**



**REGIÃO DOS VALES**

**Número de casos confirmados**

*Covid-19, Fonte: SES-RS, 27/05/2020*



**Tipos de estabelecimentos**

*MAPA, 2020*

- Abatedouro de bovinos
- Abatedouro de suínos
- Abatedouro de aves
- Abatedouro de ovinos, equinos e coelhos
- △ Unid. de benef. de carne e prod. carnes

**Efetivo de rebanhos por município**

*PPM, 2018*

- Bovinos (50.000 a 582.324 cabeças)
- Suínos (20.000 a 130.530 cabeças)
- Galináceos (500.000 a 5.349.620 cabeças)

- Regiões dos Vales
- Principais vias de locomoção

Mapa temático produzido por: Carolina Rezende Faccin (2020) | Base cartográfica: IBGE (2018) | Dados: IBGE (2018), DNIT (2015) e SES-RS (2020)

Fonte:

<https://observadr.org.br/dados-e-mapas-do-rio-grande-do-sul-e-da-regiao-dos-vales/>

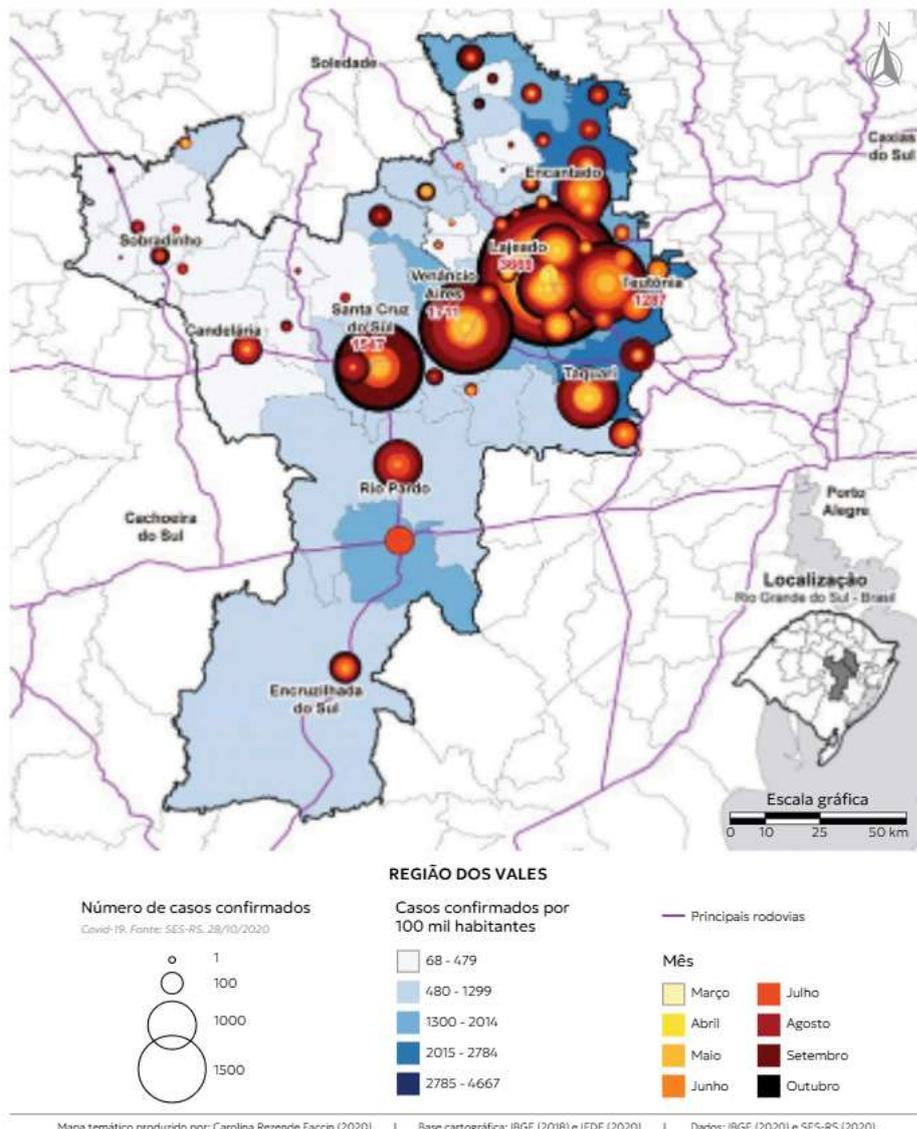
Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

Tais fatores denotam novamente a relação existente entre a configuração espacial da rede urbana em escala regional e a dispersão do coronavírus. Entretanto, no âmbito urbano, tal relação se verifica também em outro aspecto importante, oriundo da organização da população no tecido urbano ao longo do tempo e em função do preço da terra e as distintas localizações: a segregação socioespacial.

### REGIÃO DOS VALES TAQUARI E RIO PARDO - RS: SANTA CRUZ DO SUL, VENÂNCIO AIRES E LAJEADO E A DISPERSÃO ESPACIAL DA COVID-19

Conforme demonstrado anteriormente, a dispersão da pandemia no território segue um padrão hierárquico: ela inicia nas metrópoles ou em grandes aglomerados urbanos (através de vetores humanos vindos de fora do território), se dissemina através das vias de circulação e das redes urbanas e, no âmbito da cidade, repete esse padrão em escala menor, com concentrações iniciais de casos nas áreas centrais que se deslocam rumo às periferias. Entretanto, certos modos de produção, a estrutura fundiária e a intensidade de trocas e fluxos das redes urbanas podem contribuir para a aceleração das velocidades e intensidades de contágio, que é o que se verificou na região dos vales na fase inicial da pandemia, devido à concentração de uma cadeia industrial específica, ligada ao abate e processamento de carnes, cujas características de produção e logística favorecem a proliferação do vírus, da mesma maneira como se observou em algumas cidades dos Estados Unidos e da Alemanha.

**Figura 4. Evolução de casos, por mês, nos municípios das Região dos Vales-RS (28/10/2020)**



Fonte:

[http://observadr.org.br/porta/wp-content/uploads/2020/11/RS\\_covid19\\_10\\_28\\_RF2.csv](http://observadr.org.br/porta/wp-content/uploads/2020/11/RS_covid19_10_28_RF2.csv)

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

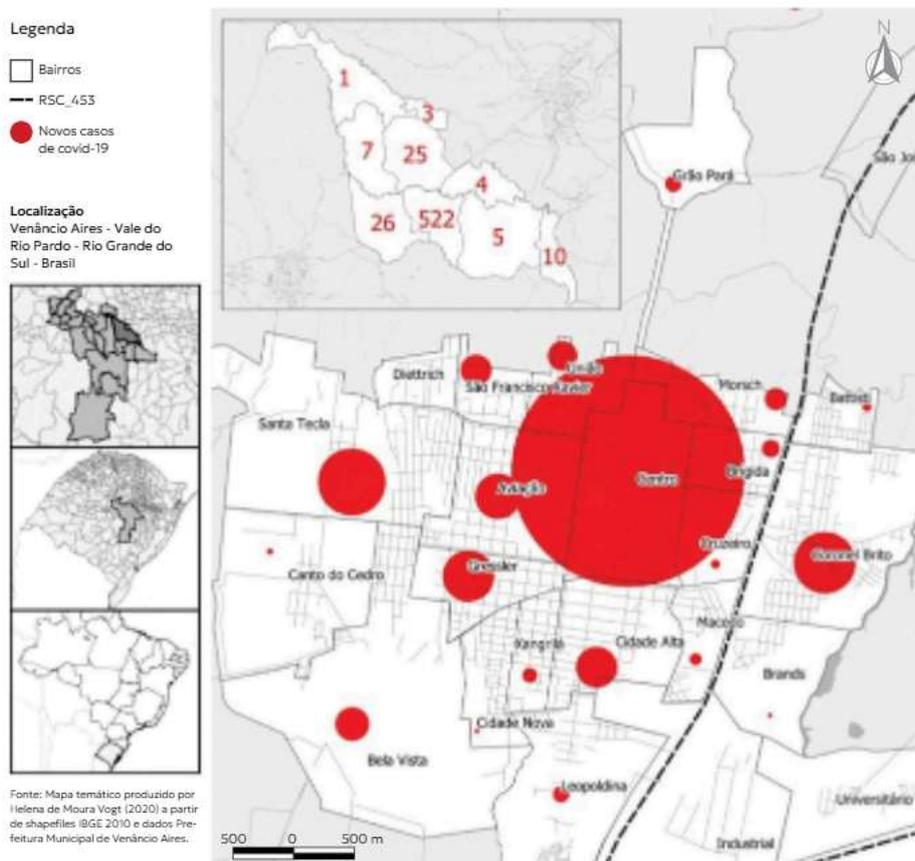
A distribuição territorial do vírus na região do Vale do Rio Pardo apresentou até o dia 17 de julho de 2020 uma maior concentração dos casos nas cidades de Santa Cruz do Sul, com 236 casos, e de Venâncio Aires, com 313 casos (figura 4). Em Santa Cruz do Sul ocorreu um aumento gradativo no número de casos, ocasionados pelo fluxo semanal de pessoas que se deslocam entre a cidade e a região metropolitana de Porto Alegre, pelas recorrentes aglomerações de pessoas na área central da cidade, onde se localizam grande parte dos estabelecimentos comerciais e de serviços, e pelo crescente relaxamento no distanciamento social. A cidade exerce forte centralidade regional atraindo fluxos pendulares dos municípios vizinhos para trabalho, para estudo e para o comércio e serviços especializados, como são os casos dos deslocamentos diários originados nos municípios de Rio Pardo, Pantano Grande e Vera Cruz.

Já no município de Venâncio Aires a pandemia tem se difundido principalmente através dos deslocamentos pendulares de pessoas que se deslocam da cidade para trabalhar em frigoríficos, em Lajeado no Vale do Taquari (figura 7 - Mosaico Lajeado). Tal fato resta demonstrado na figura 4, que destaca as regiões do Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo com a respectiva evolução dos casos entre os meses de março a outubro de 2020. Através dos círculos concêntricos apresentados no mapa, é possível verificar que, em um momento inicial, as cidades de Lajeado, Estrela e arredores experimentaram uma verdadeira explosão de casos de COVID-19, o que contribuiu para que esta região figurasse como um dos epicentros da pandemia no estado.

Corroborar para esta constatação o fato de que em Santa Cruz e Venâncio Aires, cidades-polo do VRP, a quantidade de contágios em nenhum momento do período se aproximou das quantidades notificadas nestas cidades do Vale do Taquari que, de qualquer maneira, após encerrado o ciclo inicial de transmissão e através de ações e fechamentos temporários de frigoríficos e *lockdowns* parciais, passou a acompanhar o ritmo de dispersão observado em outras cidades. Perceba-se também a importância da circulação e dos fluxos na rede urbana, sendo que é possível perceber a expressiva localização de casos justamente ao longo das vias principais e dentro das cidades mais importantes da região. Desta maneira, para buscar compreender a disseminação do patógeno no ambiente das cidades

médias da região, o grupo de pesquisadores do ObservaDR procedeu a coleta e espacialização de diversos dados demográficos, econômicos e sociais em relação à progressão da pandemia de três cidades da região dos vales: Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Lajeado.

**Figura 5. Número de casos do COVID-19 nos bairros de Venâncio Aires (2020)**



**NOVOS CASOS DE COVID-19 NO MUNICÍPIO DE VENÂNCIO AIRES ENTRE O PERÍODO DE 8 DEZEMBRO A 31 DE DEZEMBRO DE 2020**

Novos casos de COVID-19 nos distritos de Venâncio Aires

|                        |     |                                   |    |                               |   |                  |
|------------------------|-----|-----------------------------------|----|-------------------------------|---|------------------|
| 1º Distrito - SEDE     | 522 | 4º Distrito - SANTA EMÍLIA        | 25 | 8º Distrito - VALE DO SAMPAIO | 3 | <b>TOTAL 603</b> |
| 2º Distrito - MARIANTE | 10  | 5º Distrito - CENTRO LINHA BRASIL | 7  | 6º Distrito - PALANQUE        | 4 |                  |
| 3º Distrito - DEODORO  | 1   | 7º Distrito - LINHA ARLINDO       | 26 | 9º Distrito - ESTÂNCIA NOVA   | 5 |                  |

Fonte <https://observadr.org.br/dados-e-mapas-de-venancio-aires/>

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

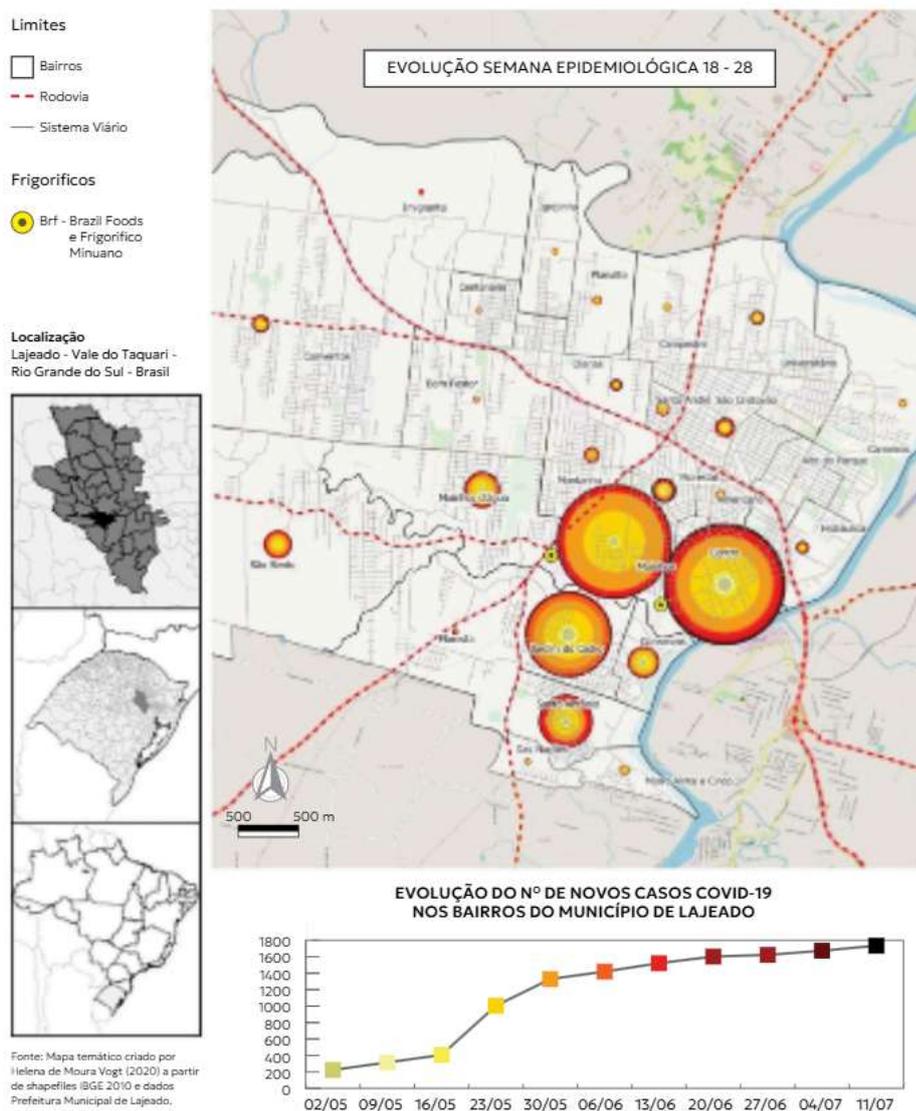
A figura 5 apresenta a evolução da curva de contágio no município de Venâncio Aires em um curto período, ao longo do mês de dezembro de 2020. Nessa fase a pandemia encontrava-se já em estágio avançado e percebe-se que a expressiva concentração de contaminados localizava-se junto ao bairro Centro, sendo que nos bairros periféricos concentravam-se os outros focos mais significativos, ao passo que os bairros adjacentes ao centro mantinham certa paridade em relação ao número de contágios.

Destaca-se também, conforme se observa na legenda à esquerda, que a quase totalidade dos casos encontrava-se localizada na zona urbana da sede, enquanto os distritos mais afastados, localizados em zonas predominantemente rurais, apresentam um número muito reduzido de casos, o que o corrobora a hipótese de que circulação e concentração de pessoas estão entre os principais vetores de dispersão da pandemia.

O mapa da figura 8 apresenta a dispersão territorial de casos para a cidade de Lajeado. Utilizou-se como intervalo de tempo o número de casos de acordo com as semanas epidemiológicas de acordo com o Ministério da Saúde. Os dados partem da 18.<sup>a</sup> semana (semana do dia 02/05/2020) até a 28.<sup>a</sup> semana (do dia 11/07/2020).

Os dados apresentados no mapa indicam a dispersão da COVID-19 nos bairros da cidade de Lajeado. Pode ser visualizada a área geográfica de ocorrência, com destaques para a área urbana da cidade, nos bairros: Centro (com 298 casos), Moinhos (com 281 casos), Jardim do Cedro (com 211 casos) e Santo Antônio (com 132 casos), dentre outros.

**Figura 6. Evolução do número de casos confirmados de COVID-19 nos bairros do município de Lajeado (11/07/2020)**



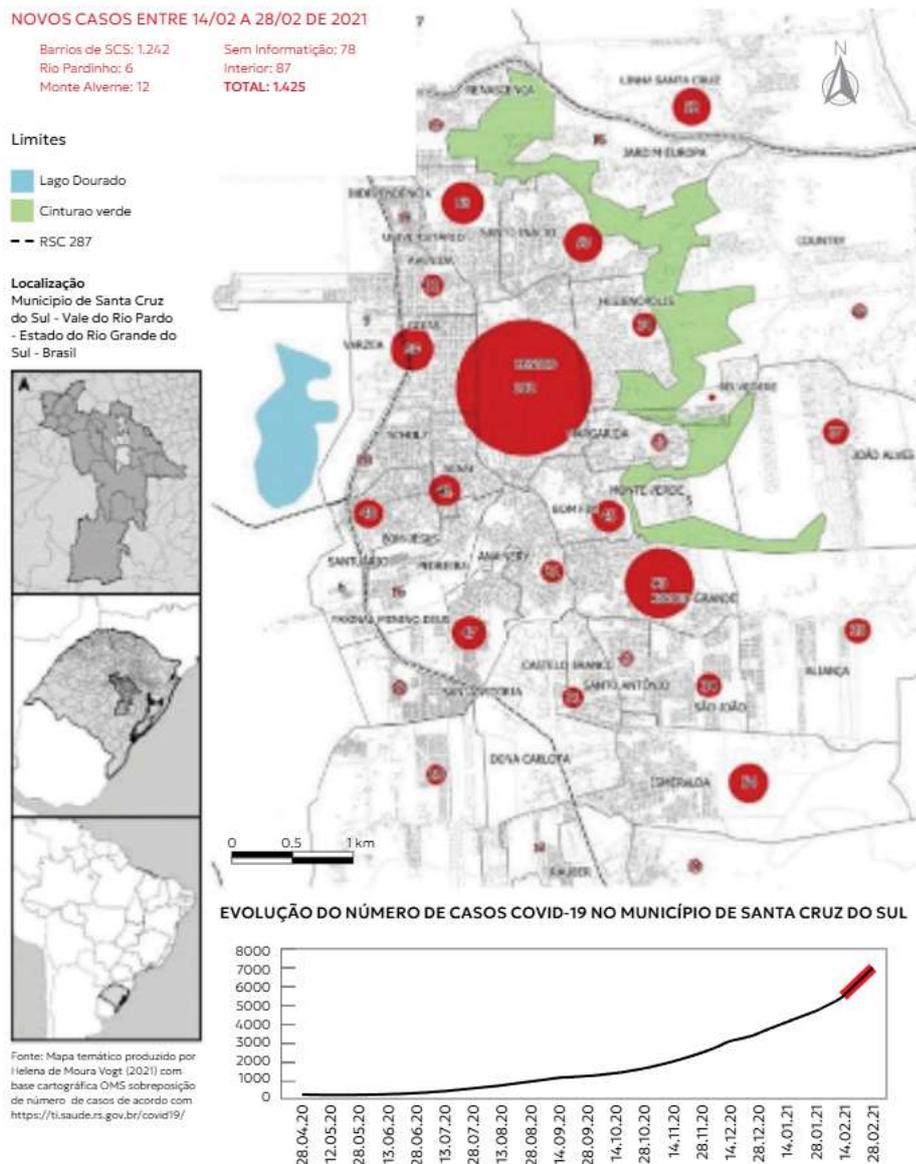
Fonte:  
<https://observadr.org.br/dados-e-mapas-do-rio-grande-do-sul-e-da-regiao-dos-vaes/>

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

No bairro Centro, muitas pessoas que atuam nos frigoríficos, incluindo imigrantes oriundos principalmente do continente africano e da América Central (fenômeno relativamente recente na região), residem na porção antiga da cidade, onde as habitações e aluguéis têm valor mais acessível devido à desvalorização imobiliária em função de ser uma área de inundação em épocas de enchente do Rio Taquari.

A curva de contágio em Santa Cruz do Sul é significativamente ascendente (figura 9). Se considerarmos os dados de contágio fornecidos pelo Estado distribuídos por bairro somente na quinzena de 28/07 a 13/08, verificamos que houve um aumento de cerca de 350 casos para mais de 500 casos no período, com um crescimento constante nos bairros Centro, Santo Inácio, Universitário e Arroio Grande – que concentram a maioria dos casos - com um incremento importante em demais bairros que já apresentavam casos confirmados. Ao compararmos a quantidade e localização de casos confirmados com a localização dos estabelecimentos comerciais e de serviços é possível inferir correlações entre a incidência dos casos de contágio e os vetores de disseminação do vírus (aglomerações e circulação) de maneira mais clara.

**Figura 7. Evolução do número de casos da COVID-19 nos bairros e distritos de Santa Cruz do Sul**



Fonte: <https://observadr.org.br/dados-e-mapas-de-santa-cruz-do-sul/>

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

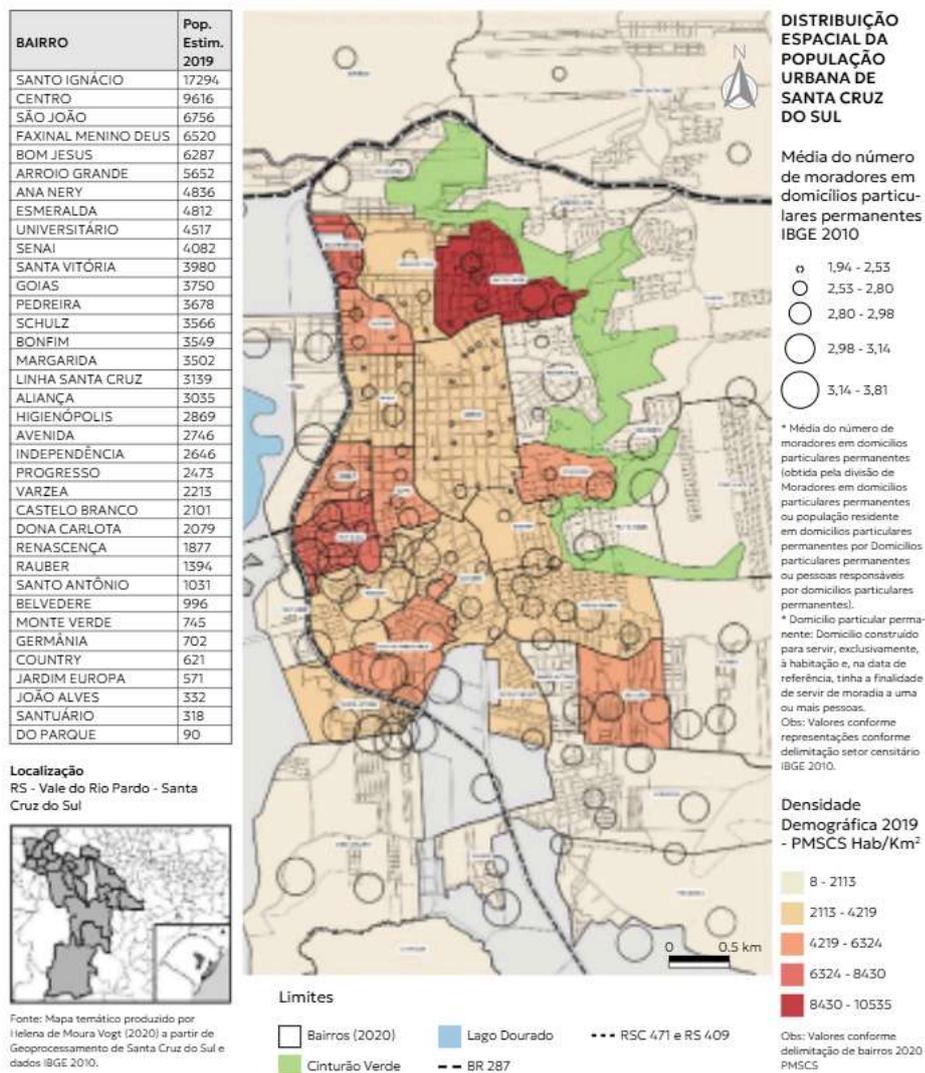
O caso de Santa Cruz do Sul é analisado na próxima seção, tendo em vista que o município apresenta base de dados mais robusta, que permitiu maior aprofundamento da pesquisa.

## SANTA CRUZ DO SUL: CONFIGURAÇÃO URBANA E A DISPERSÃO ESPACIAL DA COVID-19

Santa Cruz do Sul pode ser considerada, sob diversos aspectos e indicadores, uma cidade próspera com elevada qualidade de vida e alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ainda que o indutor da pujança econômica do município seja indubitavelmente a indústria do tabaco, a cidade apresenta um parque industrial diversificado que impulsiona de maneira significativa o setor de comércio e serviços da cidade. Entretanto, a distribuição das atividades de comércio, serviço e indústrias não é homogênea dentro do tecido urbano e apresenta características próprias oriundas da organização espacial e histórica da cidade.

A concentração de pessoas, rendimentos do responsável pelo domicílio e a tipologia das construções é extremamente desigual no tecido urbano, conforme se pode observar no mapa da figura 8.

Figura 8. Distribuição espacial da população urbana



Fonte: <https://observadr.org.br/dados-e-mapas-de-santa-cruz-do-sul/>

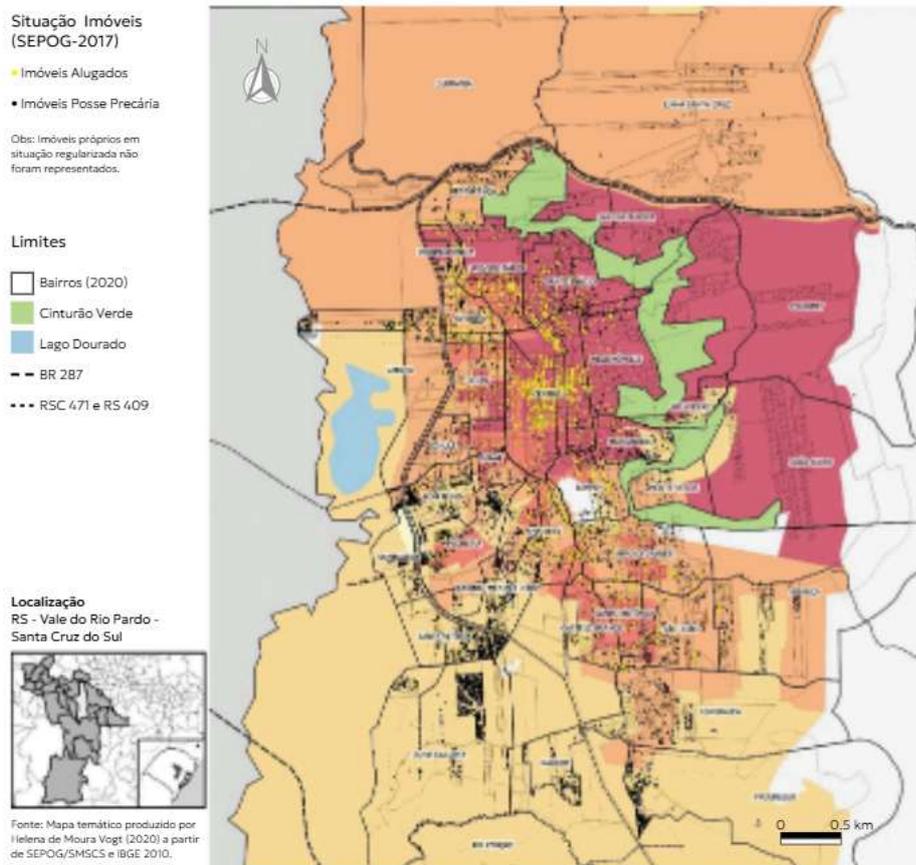
Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

A construção de imóveis na cidade atravessou um período de crescimento significativo ao longo das duas últimas décadas. A cidade apresenta os mais variados produtos imobiliários, que vão desde prédios industriais, institucionais, comerciais e residenciais. Uma das maneiras de identificar a distribuição desigual dos empreendimentos no âmbito urbano pode ser através do mapeamento dos imóveis alugados e de posse precária no município, que se constitui em uma ferramenta útil para perceber quais são as áreas ou regiões da cidade mais vulneráveis aos impactos econômicos negativos da evolução da pandemia do COVID-19 na cidade, tendo em vista que os aumentos nos preços dos aluguéis, dos valores dos lotes urbanos e da propriedade privada reflete diretamente no poder aquisitivo de bens imóveis por parte da população nesse contexto de crise econômica, redução da renda e ampliação do desemprego (figura 9).

O mapa apresenta a localização dos imóveis residenciais na cidade dividindo-os em duas categorias: imóveis em situação de inquilinato/aluguel e imóveis cujo residente/proprietário exerce a posse, mas não possui o domínio legal do imóvel, registrado em matrícula. Este dado está relacionado à distribuição dos responsáveis por domicílios e rendimento nominal médio mensal com vistas a identificar onde os impactos econômicos da pandemia podem ser potencialmente mais agudos.

No sentido Norte-Sul, percebe-se a miscigenação destas situações, com prevalência dos imóveis alugados nos bairros Independência, Universitário e Santo Inácio, bairros que apresentam rendimento nominal médio elevado, maior densidade de construções e alta circulação de pessoas residentes e temporárias em função da proximidade com a Universidade. Cumpre ressaltar que nestes bairros ocorrem as notificações mais altas de contaminados pelo vírus, juntamente aos bairros Centro e Higienópolis. A Oeste, os bairros Goiás e Avenida apresentam predominância de imóveis alugados e rendimentos médios, sem incidência de contaminação significativa do vírus, ao passo que o Centro, com elevado rendimento médio da população e altos índices de casos detectados do COVID-19, apresenta a predominância de imóveis alugados e tem como característica a intensa circulação de fluxos e pessoas.

**Figura 9. Rendimento mensal dos responsáveis por domicílios e Situação dos Imóveis Alugados/Posse Precária em Santa Cruz do Sul - RS**



**RENDIMENTO MENSAL DOS RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS E SITUAÇÃO DOS IMÓVEIS ALUGADOS/POSSE PRECÁRIA EM SANTA CRUZ DO SUL**

Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com ou sem rendimento) IBGE 2010

0 a 1 salários mínimos    1 a 2 salários mínimos    2 a 3 salários mínimos    3 a 4 salários mínimos    >4 salários mínimos

\* Domicílio particular permanente: Domicílio construído para servir, exclusivamente, à habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas.  
\* Pessoa responsável pelo domicílio: para a pessoa (homem ou mulher), de 10 anos ou mais de idade, reconhecida pelos moradores como responsável pela unidade domiciliar (IBGE 2010).  
Obs: Valores conforme delimitação Setor Censitário IBGE 2010.

Fonte: <https://observadr.org.br/dados-e-mapas-de-santa-cruz-do-sul/>

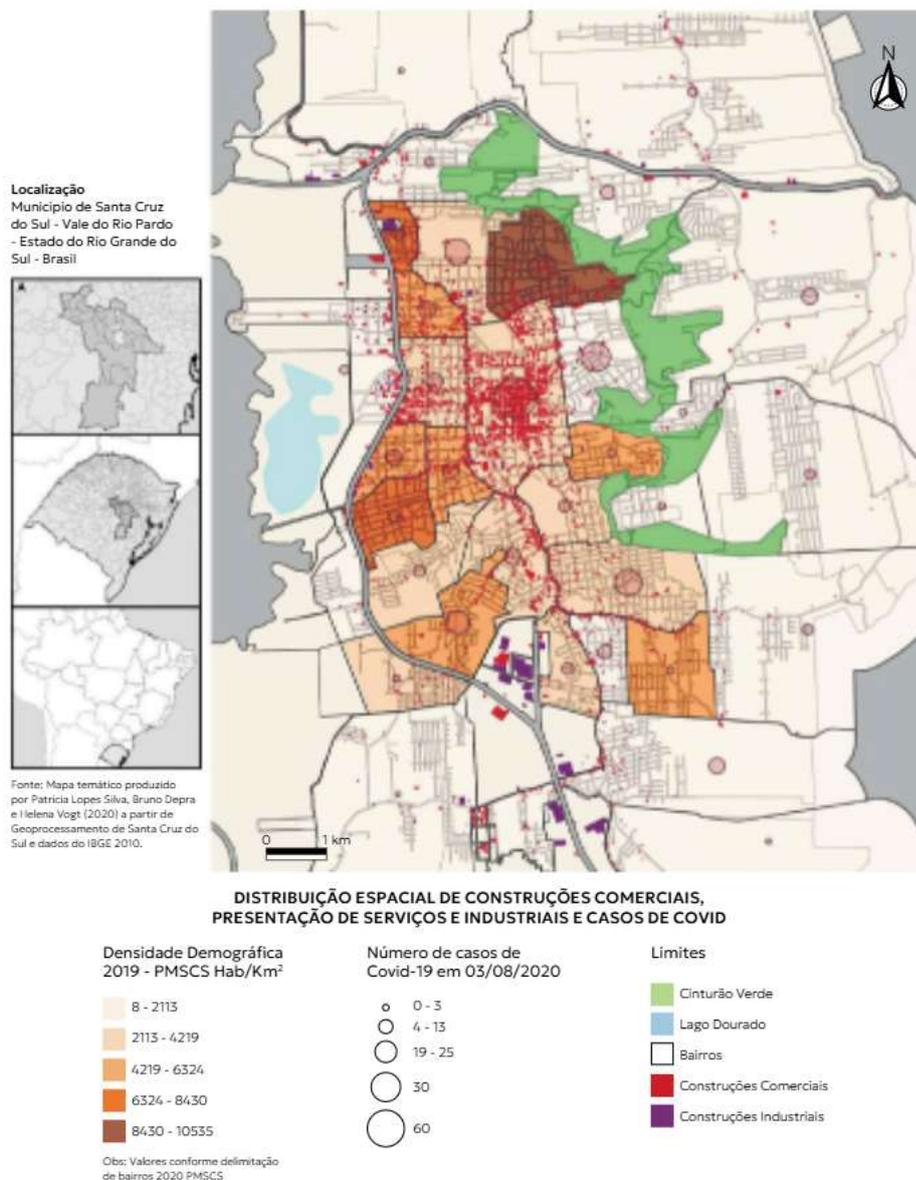
Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

Em que pese o incremento da construção de imóveis, os elevados valores para aluguel no Centro e a especialização desse bairro enquanto polo de serviços, comércio e institucional, é razoável admitir que os efeitos econômicos da pandemia trarão a reboque o fechamento de lojas comerciais e de serviços e/ou mudanças de endereço.

Na direção Sudeste percebe-se a distribuição mista e mais homogênea das variáveis observadas e os bairros Arroio Grande, Santo Antônio e Castelo Branco apresentam características similares. Entretanto, ao Sul e a Leste, nos bairros São João, Aliança, Esmeralda e, de forma mais significativa, nos bairros Rauber e Progresso, a variável renda mínima e posse precária são preponderantes e é onde se localizam, também, parcelas significativas de loteamentos populares. Nestas regiões, os impactos econômicos negativos da pandemia tendem a tornar mais difícil a situação de famílias que lutam para pagar o aluguel ou quitar financiamentos. Nestas localidades, os baixos rendimentos, altos adensamentos de residentes e dos imóveis construídos aliados à predominância da posse precária dos imóveis e baixa qualidade no fornecimento e distribuição de serviços essenciais e de infraestrutura denotam que tais populações são as que estão mais sujeitas às consequências econômicas nefastas da epidemia na cidade.

Os impactos econômicos da disseminação do vírus como o desemprego e a precarização dos vínculos de trabalho não permitem prever prognóstico ou perspectivas favoráveis a estas populações em um futuro próximo e mesmo no quadro de evolução do contágio na cidade. Por outro lado, ao compararmos a quantidade e localização de casos confirmados com a localização dos estabelecimentos comerciais e de serviços é possível inferir correlações entre a incidência dos casos de contágio e os vetores de disseminação do vírus (aglomerações e circulação) de maneira mais clara. O centro da cidade desde o início da pandemia se apresenta como o principal foco de novos casos, e essa tendência se mantém, tendo em vista que é a região da cidade que concentra as atividades de serviço e comércio e é passagem quase obrigatória dos diversos fluxos de circulação no município (figura 10)

**Figura 10. Distribuição espacial de construções comerciais, prestação de serviços e industriais e casos de COVID-19**



Fonte: <https://observadr.org.br/dados-e-mapas-de-santa-cruz-do-sul/>

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

Um dado significativo, que permite estabelecer uma relação entre a localização dos estabelecimentos comerciais com a disseminação do vírus, é o aumento significativo dos casos no bairro Arroio Grande. Em virtude de suas características, este pode ser considerado como local de uma nova centralidade, mais voltada ao atendimento da população residente na zona sul-sudeste. O mapa da figura 11 evidencia a grande concentração de estabelecimentos de serviço e comércio ao longo da principal artéria que conecta esta região ao centro da cidade, o que reforça a necessidade dos protocolos de distanciamento social e redução das aglomerações. Ele representa o grau de integração da malha viária municipal e permite compreender as escolhas locacionais dos estabelecimentos comerciais e de serviços. Por outro lado, evidencia que a concentração de estabelecimentos junto as vias de mais integradas obedecem a lógica de que a maior incidência de casos está localizada nestes espaços que conjugam altos fluxos e elevada concentração de pessoas.

Essa heterogeneidade se reflete na distribuição dos diferentes estratos sociais e pode ser identificada também na distribuição desigual de produtos imobiliários diversos, tais como os loteamentos populares, os condomínios fechados e a concentração/difusão de construções tais como prédios verticais ou geminados e residências unifamiliares nos bairros, conforme demonstrado na figura 12.

O mapa demonstra essa profunda desigualdade, evidenciando as diferentes localizações de produtos imobiliários no espaço urbano. Para tanto, foi identificado onde se localizam os condomínios fechados, os loteamentos populares oriundos de políticas públicas de realocação de famílias de áreas invadidas e de risco e os loteamentos populares desenvolvidos por empresas privadas. O mapa também apresenta a localização das áreas sujeitas a alagamentos e áreas de risco, sujeitas a deslizamentos de terra e possibilita relacionar estes dados com a localização na cidade das pessoas com rendimentos mensais até um salário-mínimo, como já visto em outros mapas do presente projeto.

Figura 11. *Integração e Conectividade da Malha Viária - Santa Cruz do Sul, RS-Brasil, 2020*



Fonte: Elaborado pelo autor. Projeto de Extensão Sintaxe Espacial: Análise axial da configuração urbana de Santa Cruz do Sul, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Santa Cruz do Sul.

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

Desta maneira constata-se que, a despeito da alta qualidade de vida, o tecido urbano da cidade apresenta-se altamente segregado. Percebe-se a concentração de diversos condomínios fechados nas partes altas e mais abastadas da cidade, principalmente nas bordas do Cinturão Verde, na porção norte/nordeste da cidade, ao passo que a porção sul concentra a imensa maioria de produtos imobiliários que visam atender a demanda por moradia das camadas mais vulneráveis da população.

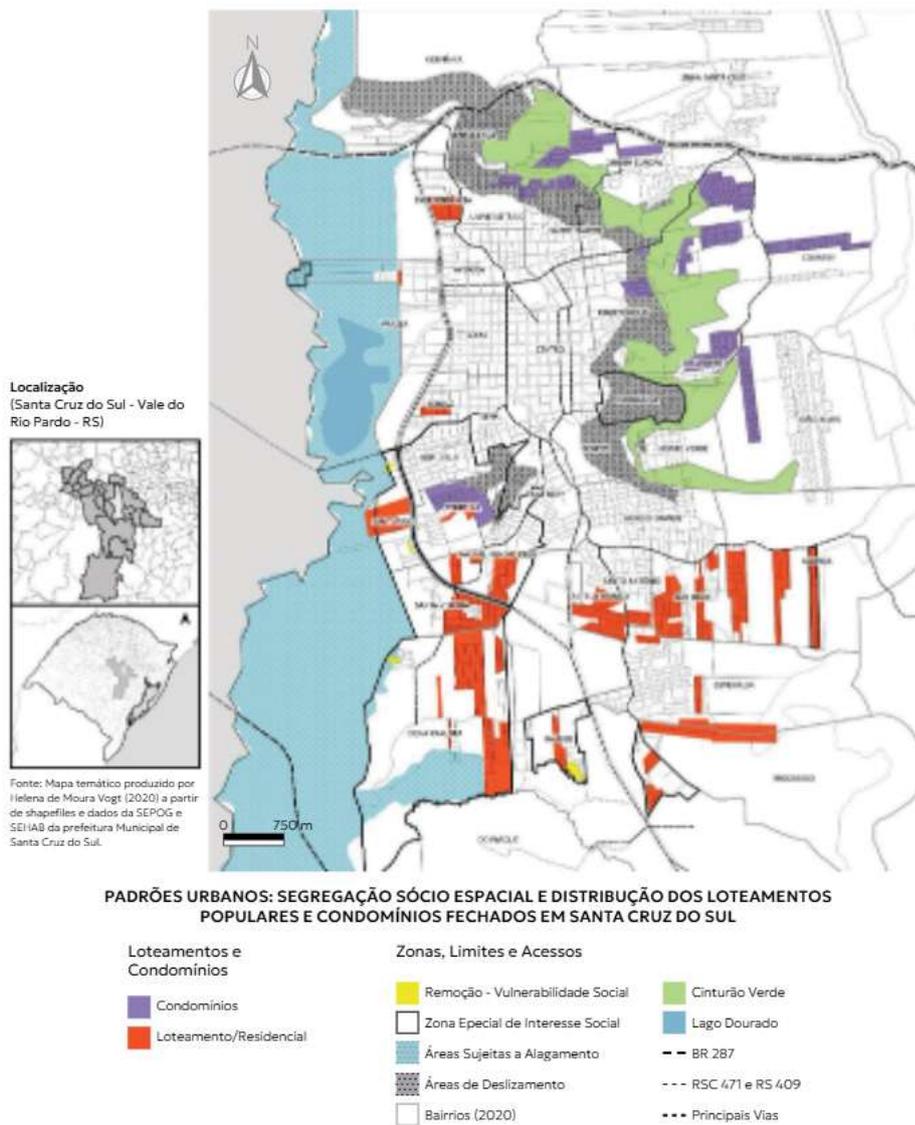
Esse processo de ampliação da mancha urbana no território atravessou um período de efervescência e crescimento quase exponencial ao longo da última década (o volume de projetos aprovados em m<sup>2</sup> salta de cerca de 170 mil m<sup>2</sup> para 390 mil m<sup>2</sup> entre 2007 e 2013, um aumento de mais de 130 %), e este crescimento significativo nada mais fez do que acelerar e cristalizar as tendências de segregação socioespacial na cidade.

Os empreendimentos localizados ao norte da cidade, por exemplo, por sua proximidade uns aos outros, acabaram por configurar uma espécie de 'enclaves fortificados' junto ao Cinturão Verde, onde o acesso é restrito aos não moradores, e onde tais empreendimento também exercem pressão ao ambiente biótico do cinturão, ao passo que a porção sul da cidade concentra praticamente todas as iniciativas de produção de loteamentos populares e residenciais mais econômicos.

Em tempos de pandemia, essas condições dicotômicas adquirem significado relevante. A disseminação do vírus se dá, grosso modo, por dois vetores que têm relação íntima com o território: os adensamentos/aglomerações e as vias de circulação.

Também se percebe que o padrão de disseminação em centros metropolitanos e cidades médias geralmente se inicia em bairros mais abastados e vai migrando em direção às periferias urbanas, que concentram contingente populacional mais adensado aliado a condições de vida mais vulneráveis.

**Figura 12. Padrões Urbanos: Segregação Sócio Espacial e Distribuição dos Loteamentos Populares e Condomínios Fechados em Santa Cruz do Sul – RS**



Fonte: <https://observadr.org.br/dados-e-mapas-de-santa-cruz-do-sul/>

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

Considerando que o padrão de disseminação de maneira geral segue em direção às periferias, cumpre ressaltar que o acelerado processo de ampliação da mancha urbana nas porções norte e leste da cidade pode se constituir em foco de disseminação, tendo em vista o grande contingente de operários da construção civil que diariamente realizam movimentos pendulares dentro do município e com cidades vizinhas.

Mesmo que o contágio seja a forma mais visível da presença da pandemia no território, há que se considerar os impactos secundários da evolução da doença principalmente em relação aos impactos sociais e econômicos. O aumento do desemprego e da impossibilidade de cidadãos em manter outras fontes de renda atingiram patamares significativos, e é nesse ponto que os efeitos das dinâmicas de segregação socioespacial se mostram determinantes nos processos de pauperização das condições de vida do contingente populacional mais vulnerável. Ou seja, os impactos socioeconômicos em decorrência da pandemia chegaram às camadas mais desassistidas da população antes mesmo do vírus.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

A seção final deste trabalho não se propõe a ser conclusiva. Mais do que proceder a um aprofundamento conceitual das questões relativas aos territórios e as cidades-médias e sua rede urbana no contexto da pandemia de COVID-19, o artigo buscou resgatar o esforço inédito empreendido por um grupo de cerca de 30 pesquisadores ao longo de 2020, em uma tentativa de acompanhamento da dispersão da doença no estado do Rio Grande do Sul, principalmente na região dos Vales do Rio Pardo e Taquari. O empenho coletivo do grupo do Observa-DR, composto por doutores, mestres, pesquisadores e servidores públicos tinha como objetivo, além de produzir material científico relevante acerca de um fenômeno raro e suas relações com o território em diferentes escalas, fundamentalmente, contribuir para o esclarecimento da população, da mídia e do poder público, no intuito de auxiliar na tomada de decisões baseados no conhecimento científico mais recente e dinâmico possível.

O resultado de tal esforço foi caudaloso. Reflexões mais amadurecidas e enfoques epistemológicos mais consistentes podem ser encontrados nos artigos, capítulos, publicações em anais etc. dos diversos autores que trabalharam no projeto. A quase totalidade do material produzido, em termos de mapas, gráficos, textos técnicos e notas científicas é inédito, com cruzamentos interdisciplinares que permitiram não apenas o desenvolvimento de técnicas para o acompanhamento da evolução da pandemia, mas também forneceram novas maneiras de compreensão, análise e representação do território.

As pesquisas e coletas de dados não se deram de maneira cronológica tal qual apresentado neste trabalho. A produção dos mapas, artigos e análises foi realizada de maneira simultânea, nas mais variadas escalas, de acordo com a disponibilidade de dados e informações e as distintas abordagens adotadas pelos pesquisadores.

Assim, este artigo é uma tentativa de organizar o material com vistas a uma abordagem multiescalar da dispersão do vírus no território,

Paulo Jorge Riss da Silva, Rogério Leandro Lima Silveira, Rosmari Cazarotto e Carolina Rezende Faccin

desde a escala do estado, passando pela rede urbana e seus municípios até chegar na escala da cidade. Tal abordagem tem como objetivo buscar compreender quais seriam os padrões dessa difusão em suas diferentes escalas, identificar relações entre a evolução da pandemia e as redes urbanas, suas configurações espaciais e dinâmica de fluxos, padrões demográficos e segregação socioespacial.

Considerando que o período de coleta de dados, pesquisa e produção durou cerca de um ano, de fevereiro/março de 2020 a março de 2021, o que se conseguiu abarcar foram as fases iniciais de disseminação do vírus e sua aceleração em âmbito urbano na medida em que o contágio se generalizava –e mutava– com suas múltiplas consequências em termos de ordem social e organização coletiva em um contexto de incipiente vacinação, onde as dúvidas e incertezas multiplicavam-se tal qual o patógeno.

Em fases posteriores, como podemos observar até hoje, a evolução da pandemia se dá de maneiras diferentes nas distintas localidades e ela depende da combinação de inúmeros fatores políticos, sociais, de infraestrutura e articulações das mais variadas possíveis entre Estados, cidadãos, setor empresarial, relações internacionais etc. A lista parece infundável. Nesse sentido, é necessário evidenciar um aspecto que não se torna aparente nas linhas deste trabalho, mas que permeia, cremos, o trabalho de quaisquer pesquisadores que tenham tido a oportunidade – ou necessidade – de se debruçar com o desafio imposto pelo surgimento da pandemia: o acesso aos dados e a politização de um tema que, em princípio e ao cabo, deveria permanecer nos limites do conhecimento científico.

Nos municípios brasileiros, o acesso a alguma espécie de banco de dados estruturado, multifinalitário e coerente é uma raridade. A organização e publicização de quaisquer tipos de dados é, via de regra, escassa, desorganizada e compartimentada, quando não francamente desenhada. Desta maneira, o rastreamento e espacialização de um fenômeno raro como a eclosão de uma pandemia tem na coleta e compilação de dados consistentes uma primeira barreira considerável.

Um segundo ponto a destacar é a característica de “bandeira política” que a gestão da pandemia assumiu, especialmente no caso brasileiro, onde a cúpula do executivo federal trabalhou, desde o início, para sabotar esforços científicos de contenção da pandemia, disseminado desinformação através

de canais estruturados de comunicação e que teve como efeito abordagens antagônicas no combate à pandemia nos níveis estadual e municipal. No nível municipal, os três municípios objetos deste trabalho tiveram graus variados de receptividade, tanto por parte da mídia e população, quanto na participação e acolhimento dos resultados por parte do poder público municipal. Foi um aprendizado, e possivelmente tema para outro artigo.

Não obstante, o material reunido é bastante rico e diversificado para que se possam estabelecer relações diretas entre vários aspectos da dispersão da pandemia e o território, as redes urbanas das cidades-médias, a configuração espacial urbana, a segregação socioespacial e o modo de produção vigente nas regiões. Nesse sentido, destaca-se, entre outros possíveis, quatro observações relevantes no escopo desta pesquisa.

Em primeiro lugar, considerando o padrão recorrente, que pode ser considerado uma constante em relação à dimensão multiescalar da dispersão do vírus, é essa característica quase fractal que se observa desde a escala do estado até no espaço intraurbano: a preponderância dos fatores aglomeração e circulação enquanto vetores essenciais para a propagação do patógeno.

Portanto, se tal hipótese é verdadeira, impõe-se uma segunda questão, a da regionalização –ou regionalizações– ao se considerar as estratégias de enfrentamento da pandemia em suas fases iniciais, tendo em vista que o padrão recorrente de dispersão segue uma lógica relativamente hierárquica dos centros de maior concentração e circulação em direção a periferias menos integradas (independentemente da escala) e, para tanto, se utiliza da configuração espacial e da conectividade da rede urbana. Logo, o esforço para controle de um evento dessa magnitude exige não apenas um elevado controle social local, mas também a indispensável articulação regional entre as diferentes esferas privadas e públicas.

Um terceiro ponto a destacar refere-se à obtenção e manipulação dos dados. Há uma disparidade enorme entre as regiões, estados e municípios em relação ao acesso aos dados, a qualidade e coerência destes e as dificuldades de trabalhar com informações tão fragmentadas. Da mesma maneira, existe um abismo entre os dados coletados pelo setor público e o tipo de informação recolhida e armazenada por empresas privadas e conglomerados multinacionais, cujo acesso é cobrado a peso de ouro,

especialmente em ocasiões que os tornam tão valiosos. O acesso aos diversos bancos de dados é extremamente desigual, e a falta de articulação e transparência na manipulação desse caudal de informações se traduz em estratégias, senão conflitantes, ao menos desencontradas na gestão territorial da pandemia.

Finalmente, abordando a questão urbana, o projeto evidenciou alguns aspectos determinantes para a gestão espacial do território em nível municipal, não somente em um caso extremo como o da pandemia, mas sobre aspectos urbanos que devem ser observados, sejam em casos de fenômenos climáticos ou o direito à cidade que deveriam ser considerados de maneira mais atenta pelos gestores públicos e iniciativa privada.

Os aspectos de mobilidade urbana (amplo sentido), centralização e policentralidades, os padrões de distribuição de usos, ocupação, dinâmicas e fluxos do espaço, os modos de produção da cidade e os mecanismos de expansão e especulação imobiliária e os variados graus de segregação socioespacial resultantes destas dinâmicas e que acabam por interferir nas configurações espaciais e qualidade de vida das cidades como um todo.

## REFERÊNCIAS

- Gonzales, S. F. N. (1985). A renda do solo urbano: Hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade. Em R. L. Farret e outros, *O espaço da cidade: Contribuição à análise urbana*. Projeto.
- Lobato, R. (2006). *Estudos sobre a Rede Urbana*. Bertrand Brasil.
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (2020). Relatório de Atividades do Serviço de Inspeção Federal, número 4 | Versão 1, 13/07/2020. [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/copy\\_of\\_4RelatoriodeatividadesSIF.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_4RelatoriodeatividadesSIF.pdf)
- Ribeiro, N. (2020). Estrela e lajeado confirmam os primeiros pacientes infectados com coronavírus no Vale. *Independent*. <https://independente.com.br/estrela-e-lajeado-confirmam-os-primeiros-pacientes-infectadoscom-coronavirus-no-vale-do-taquari/>. Acessado em 14 julho, 2020.
- Riss da Silva, P. (2020). Padrões Urbanos: Segregação Sócio Espacial e Distribuição dos Loteamentos Populares e Condomínios Fechados em Santa Cruz do Sul – RS. In *Observa-DR/Covid-19*. [https://observadr.org.br/wp-content/uploads/2020/06/11.-Texto-PADROES-URBANOS-SEGREGA%C3%87AO-SOCIOESPACIAL\\_LOTEAMENTOS-EM-SANTA-CRUZ-DO-SULdocx.docx.pdf](https://observadr.org.br/wp-content/uploads/2020/06/11.-Texto-PADROES-URBANOS-SEGREGA%C3%87AO-SOCIOESPACIAL_LOTEAMENTOS-EM-SANTA-CRUZ-DO-SULdocx.docx.pdf)
- Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão / Departamento de Planejamento Governamental – RS, Brasil. (2015). *Estudos de Planejamento*, 3. <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/issue/view/258>
- Silveira, R. (2003). *Cidade, corporação e periferia urbana*. Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul.
- Silveira, R. (2020). *Observa-DR/Covid-19*. <http://observadr.org.br/portal/wp-content/uploads/2020/04/1.-Texto-Distribui%C3%A7%C3%A3o-Espacial-da-Popula%C3%A7ao-Urbana-de-Santa-Cruz.docx-1.pdf>. Acessado em janeiro, 2022.
- Silveira, R. (2020). Rede Urbana, Cidades Médias e Estrutura viária como rotas de dispersão do Covid-19 no território do Rio Grande do Sul. In *ObservaDR/Covid-19*. Acessado em janeiro, 2022.

- <https://observadr.org.br/dados-e-mapas-do-rio-grande-do-sul-e-da-regiao-dos-vales/>.
- Silveira, R., Cazarotto, R., e Faccin, C. (2020). *Observa-DR/Covid-19*. <http://observadr.org.br/portal/wp-content/uploads/2020/06/9.-V%C3%ADnculos-de-trabalho-formal-de-trabalhadores-industriais-do-setor-de-aves-e-su%C3%ADnos-e-casos-confirmados-de-COVID-19.pdf>. Acessado em janeiro, 2022.
- Silveira, R., Cazarotto, R., Rezende, C. e Moura, H. (2020). Observando a dispersão territorial da Covid-19 na região dos vales e nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e Lajeado-RS. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(4), 239-255.  
[https://www.researchgate.net/publication/347513832\\_Observando\\_a\\_dispersao\\_territorial\\_da\\_Covid-19\\_na\\_Regiao\\_dos\\_Vales\\_e\\_nas\\_cidades\\_medias\\_de\\_Santa\\_Cruz\\_do\\_Sul\\_e\\_Lajeado-RS#full-text](https://www.researchgate.net/publication/347513832_Observando_a_dispersao_territorial_da_Covid-19_na_Regiao_dos_Vales_e_nas_cidades_medias_de_Santa_Cruz_do_Sul_e_Lajeado-RS#full-text)
- Silveira, R. e Riss da Silva, P. J. (2020). Rendimento mensal dos responsáveis por domicílios e Situação dos Imóveis Alugados/Posse Precária em Santa Cruz do Sul – RS. *Observa-DR/Covid-19*.  
<https://observadr.org.br/wp-content/uploads/2020/06/10.-Texto-Rendamental-domicilios-e-situa%C3%A7ao-im%C3%B3veis-alugados-e-posse-em-Santa-Cruz-do-Sul.docx.pdf>





# CAPÍTULO 5. UNA ISLA EN LA CIUDAD. HETEROTOPÍAS DESDE LA VISIÓN DE NIÑAS Y NIÑOS EN EL SALITRE, QUERÉTARO-MÉXICO

Alejandra Elizabeth Casillas Cardona<sup>1</sup>

Anaid Sánchez García<sup>2</sup>

Guadalupe Rocha Solache<sup>3</sup>

Angélica Álvarez Quiñones<sup>4</sup>

---

1 Escala 3: espacio + diseño + proyecto social. ORCID: 0009-0009-1793-9800.

2 Escala 3: espacio + diseño + proyecto social. ORCID: 0009-0000-1705-5735.

3 Escala 3: espacio + diseño + proyecto social. ORCID: 0009-0003-3051-4424.

4 Escala 3: espacio + diseño + proyecto social. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6944-8060>.

# INTRODUCCIÓN. LA CIUDAD INTERMEDIA Y SUS PROCESOS DE EXPANSIÓN

La metrópoli, como contexto privilegiado de las interacciones sociales contemporáneas, presenta enormes retos de análisis. Las problemáticas urbanas que predominaron durante el siglo XX en Latinoamérica, como la migración masiva del campo a la ciudad, la expansión de la mancha urbana y la conurbación de localidades denominadas suburbanas, estuvieron siempre marcadas por una inevitable estratificación de la población. La desigualdad y la pobreza urbana, sin embargo, han tomado matices singulares en este siglo XXI, marcados por la acumulación de vulnerabilidades. A las vulnerabilidades económicas y sociales se añaden hoy, por ejemplo, aquellas amenazas que la localización precaria de los asentamientos tiene ante los fenómenos naturales, provocados por el cambio reciente de las condiciones climáticas (ONU-Habitat, 2011).

Algunas de las preocupaciones centrales en las cumbres globales para el desarrollo sustentable, han sido la transformación de las condiciones de pobreza en los países no desarrollados y el empoderamiento de los grupos vulnerables. La relación entre el cambio climático, el desarrollo sustentable y la pobreza urbana es un tema global latente que se refleja en las directrices de las políticas públicas internacionales, nacionales y locales (Hunt y Watkiss, 2011).

Los planes de desarrollo de los tres municipios conurbados de la ciudad de Querétaro, en México, el caso que analizamos, destacan la necesidad de adoptar un enfoque metropolitano en la planeación y el desarrollo urbano, que permita articular los sectores productivos y el capital humano de todas las comunidades y de los municipios conurbados. Además se considera que la pobreza es un fenómeno multidimensional, consistente en la insuficiencia de recursos para la subsistencia; no solo económicos, sino también referentes a las dimensiones social, cultural y ambiental. Es-

Alejandra Elizabeth Casillas Cardona, Anaid Sánchez García,  
Guadalupe Rocha Solache y Angélica Álvarez Quiñones

tos ejes que rigen las políticas públicas locales, sin embargo, no llegan a profundizar en una conceptualización de la pobreza asociada a la ubicación física de los asentamientos, ni en la diversidad de factores que provocan y mantienen las condiciones de pobreza en la ciudad.

El problema de una generalización del concepto de *pobreza urbana* es, entre otros, que las políticas que se definen para reducirla no son siempre las adecuadas para la diversidad de formas que tiene el fenómeno. El proceso de expansión de la mancha urbana que acompaña el crecimiento poblacional en ciudades mexicanas intermedias en el siglo XXI, se asocia predominantemente a la aparición de asentamientos informales, conocidos también como tugurios, focos por excelencia entre los estudios de pobreza en la ciudad latinoamericana (Jordán et al., 2017). Sin embargo, se suele dejar de lado otros procesos que contribuyen a la distribución fragmentada y desigual de la ciudad, como son los procesos de conurbación de localidades de origen rural.

Caracterizar los procesos de fragmentación en la metrópoli implica un cambio de perspectiva analítica en los estudios sobre la ciudad. Se estima que para el año 2030 las ciudades duplicarán el número de sus habitantes y que, a pesar de que uno de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) consiste en reducir el número de asentamientos autoproducidos en el mundo, los pobladores pobres de la ciudad continuarán desarrollando estrategias de ocupación informal de suelo y construcción de vivienda en condiciones de precariedad (Rahman, 2011). Considerar que la proliferación de asentamientos autoproducidos no se desarrolla como un proceso aislado, sino como parte de un conjunto de diversos procesos de fragmentación social y espacial, posibilita comprender las características de formación y consolidación de los asentamientos, así como identificar las alternativas de sustentabilidad para el caso metropolitano en estudio.

La fragmentación urbana, como fenómeno de la ciudad expandida latinoamericana y su complejidad en la formación de zonas metropolitanas, ha sido analizada a partir de la década pasada y conforma una propuesta innovadora de análisis, que permite comprender cualitativamente el fenómeno de la formación de asentamientos precarios como contraparte de la formación de *clusters* habitacionales privados y segregados (Mertins, 2003, 2011). Para el caso argentino, destacan las investigaciones

de Janoschka (2002, 2006) y Prévôt Schapira (2001); y en el caso mexicano, son relevantes los estudios sobre ciudades de frontera desarrollados por el arquitecto Eloy Méndez (2004, 2009).

La ciudad fragmentada como marco conceptual, ha permitido analizar la estructura de las ciudades y sus dinámicas desiguales de distribución en zonas habitacionales, equipamientos y zonas de producción. Esto también ha permitido indagar sobre el papel de las autoridades y de la iniciativa privada en las dinámicas de compra y venta de suelo urbano. Dentro de esta perspectiva podemos visualizar las dinámicas de las poblaciones rurales alcanzadas por la expansión de la ciudad.

Los pobladores de localidades originalmente rurales, se ven inmersos en la vorágine del mercado de suelo cuando la expansión de la mancha urbana alcanza su territorio, de manera que los terrenos extensos que pertenecieron a los ejidos suelen venderse a precios mínimos. Las localidades quedan paulatinamente circunscritas en un territorio inconexo que las rodea. Conjuntos habitacionales cerrados para altos estratos socioeconómicos, conglomerados comerciales, enormes vialidades y equipamientos escolares privados rodean las localidades, dejándolas física y socialmente atrapadas, aisladas. Como resultado de los procesos de crecimiento poblacional al interior de las localidades, las nuevas generaciones se ven orilladas a ocupar los terrenos heredados, que antes fueron de uso agrícola, en las inmediaciones, y que aún no han sido vendidos a los compradores mayoristas de suelo. Se trata de asentamientos informales, que no surgen de las migraciones urbanas del campo a la ciudad en la forma tradicional, que ocurrió en las décadas de 1970-80 en las principales ciudades de Latinoamérica, sino como nuevas formas de autoproducción de asentamientos informales, impulsadas por una micromigración de la localidad rural.

Este fenómeno descrito, ejemplifica lo que para Reygadas (2008) constituye una de las tres matrices generadoras de desigualdad en Latinoamérica: la matriz posmoderna, aquella que se suma a una matriz colonial y a otra del Estado moderno, la que se caracteriza por la globalización y la sociedad del conocimiento; es también la sociedad del consumo. Con la concentración de la tierra, los recursos y los medios de producción, se cruzan hoy las asimetrías en el acceso al conocimiento, al empleo, a los mercados, a los servicios financieros, a las nuevas tecnologías, a las insti-

tuciones y a las redes globales. Es la matriz del nuevo escenario mundial neoliberal, cuyos efectos ya están a la vista.

Como se afirma en el informe *Infancia y desigualdad habitacional urbana en ocho países de América Latina*, publicado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef): "Actualmente, la problemática urbana presenta desafíos que no han tenido un lugar suficientemente central en la agenda, especialmente el de las desigualdades intraurbanas y su impacto en los grupos más vulnerables, en particular la infancia" (Minujin y Born, 2016, p. 4). El informe analiza el impacto de las condiciones habitacionales en las desigualdades intraurbanas, en el acceso y el cumplimiento de los derechos de la infancia. Este estudio diagnóstico confirma, a través de su contenido, el hecho de la urbanización desigual y excluyente en la región latinoamericana.

## QUERÉTARO: CIUDAD INTERMEDIA EN PROCESO DE METROPOLIZACIÓN

La fundación de las primeras ciudades mexicanas se dio en los núcleos urbanos ahora denominados centros históricos, que son el resultado de la conquista y colonización española. Son el origen visiblemente dividido, en un estado de inequidad y exclusión en su morfología y tipología arquitectónica. La ciudad de Querétaro fue fundada en 1531 y por mucho tiempo sus límites fueron el centro histórico y todas las actividades se desarrollaban en este punto. A través de los años la urbanización y descentralización de la ciudad transformaron sus condiciones espaciales, económicas, políticas, y socioculturales que la definen actualmente como una zona metropolitana.

Desde inicios del siglo XX las ciudades de América Latina han experimentado un acelerado proceso de urbanización y México no es la excepción. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (Inafed), a lo largo del territorio mexicano se asientan 74 zonas metropolitanas en donde habita el 63 % de la población total (*Milenio*, 2020). Dentro de las ciudades mexicanas con mayor crecimiento económico, la Zona Metropolitana de Querétaro, conformada por los municipios de El Marqués, Corregido-

ra, Huimilpan y Querétaro, se posiciona como una de las más importantes, principalmente por su desarrollo industrial y turístico.

El crecimiento y conformación de la ciudad de Querétaro se le atribuye en gran medida a la industrialización, que arribó a suelo queretano alrededor de los años sesenta y tuvo su mayor auge en los noventa. Esto significó un incremento de población drástico después de 1985, con la migración de población de estados aledaños, quienes respondieron a la oferta laboral que brindaban las industrias. Los siguientes años fueron decisivos en la definición morfológica de la ciudad; el territorio urbano se extendió con gran rapidez y para finales de los noventa Querétaro ya era considerada una metrópoli.

La prontitud de este proceso expansivo, así como las condiciones políticas y sociales en cada una de sus etapas de crecimiento, definieron la estructura urbana de Querétaro como fragmentos desarticulados, divididos y segregados. O sea, la urbe se compone por grandes fracciones urbanas que no están precisamente separadas unas de otras, sino que se encuentran unidas al espacio urbano mediante las principales vías de circulación; sin embargo, estas vías tienen obstáculos físicos o percibidos que interrumpen su continuidad.

La ciudad que habitamos no se siente como un espacio homogéneo, pues las realidades que se viven son distintas, tipificadas, donde cada fragmento corresponde a un contexto que responde a un tiempo y lugar, conformando así su complejo tejido urbano. Como menciona el Dr. Fabian Enrique Tron (2014): "para poder explorar la fragmentación urbana, se tienen que revisar ciertas peculiaridades de los procesos y periodos que se suscitan en las urbes." (p. 10). Es por eso que la investigación de la que se deriva esta lectura considera cuatro contextos como símbolos de este fenómeno en la ciudad de Querétaro, específicamente:

*Centro histórico* (actualmente ubicado al sureste la ciudad), es el territorio fundador a partir del cual se generan las directrices del crecimiento de la urbe. Está conformado por la Zona de Monumentos Históricos de Querétaro y sus barrios tradicionales; se convierte en un espacio potencial para el sector terciario, especialmente el turismo, mientras que se somete a numerosas transformaciones a fin de mejorar los espacios públicos e

impulsar el comercio, lo que finalmente conduce a problemáticas como la segregación y la gentrificación.

*Conjuntos habitacionales cerrados* (también nombrado como urbanizaciones o fraccionamientos cerrados). Son la respuesta a la demanda y necesidades contemporáneas, generalmente cuando el Estado tiene la incapacidad para ofrecer ciertos servicios y seguridad pública, impulsando a los ciudadanos a compensar estos problemas habitando una vivienda fortificada. Son complejos con perímetros bien delimitados, habitualmente con muros o vallas, tienen espacios recreativos privados y sus accesos son controlados para prevenir el ingreso por parte de los no residentes. Se caracterizan por su construcción en masa, destinados a distintos sectores económicos de la población, y que suelen ser categorizados como de tipo residencial, clase media y popular.

En la zona este de la ciudad resaltan del patrón urbano cuatro grandes conjuntos, y al oeste, se establece una mayor cantidad de construcciones, por lo que se puede observar como característica distintiva el distanciamiento que toman de la ciudad, y el área tan extensa que cada uno ocupa, lo que contribuye a la desconexión territorial y social.

Ahora hablemos sobre los *asentamientos informales* (establecidos generalmente en la periferia de la ciudad). El crecimiento de las desigualdades, la economía informal y los asentamientos informales tienen como trasfondo las estructuras y políticas económicas que en las últimas décadas del siglo XX impulsaron la migración rural hacia las ciudades. Pero la falta de capacidad las urbes para producir las fuentes de empleo suficientes, derivó en un crecimiento demográfico pero no económico (Álvarez, 2018), acentuando aún más las diferencias entre sectores de la sociedad. UN-Habitat (2015) define estos asentamientos como áreas residenciales en las cuales los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan. Estos lugares pueden ser ocupaciones ilegales o alquileres informales, y los habitantes de los barrios no disponen de infraestructura y servicios básicos; por lo que están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia. Actualmente este tipo de asentamientos tiene mayor presencia al noreste y noroeste de la ciudad.

Con respecto a las *localidades rurales conurbadas* podemos decir que, a través de los años, la mancha urbana se extendió tanto que llegó

hasta aquellos puntos percibidos como los más alejados. Las zonas que durante un largo tiempo fueron rurales y ahora se encuentran en un proceso lento pero constante de urbanización, llegan a fusionarse con la ciudad debido a su rápido desarrollo y aumento de población. De esta manera los límites entre ambas zonas terminan por desaparecer, pero las diferencias socioeconómicas y funcionales siguen siendo evidentes; a este proceso se le conoce como *conurbación*.

Este contexto se caracteriza por su adyacencia a obrajes o haciendas fundadas en la época virreinal, que funcionaron como elementos importantes para el sistema económico y fueron proveedoras de empleos. Los jornaleros y sus familias se asentaron a los alrededores de estas haciendas por las facilidades que por su proximidad ofrecían, y es así, a grandes rasgos, como nació la mayoría de los primeros poblados. Con la llegada de la industria en los años sesenta comenzó el declive en el sector agrícola, y en consecuencia la mayoría de las haciendas desaparecieron y terminaron en escombros; las que permanecen hoy en día tienen otros usos, comúnmente son hoteles o restaurantes.

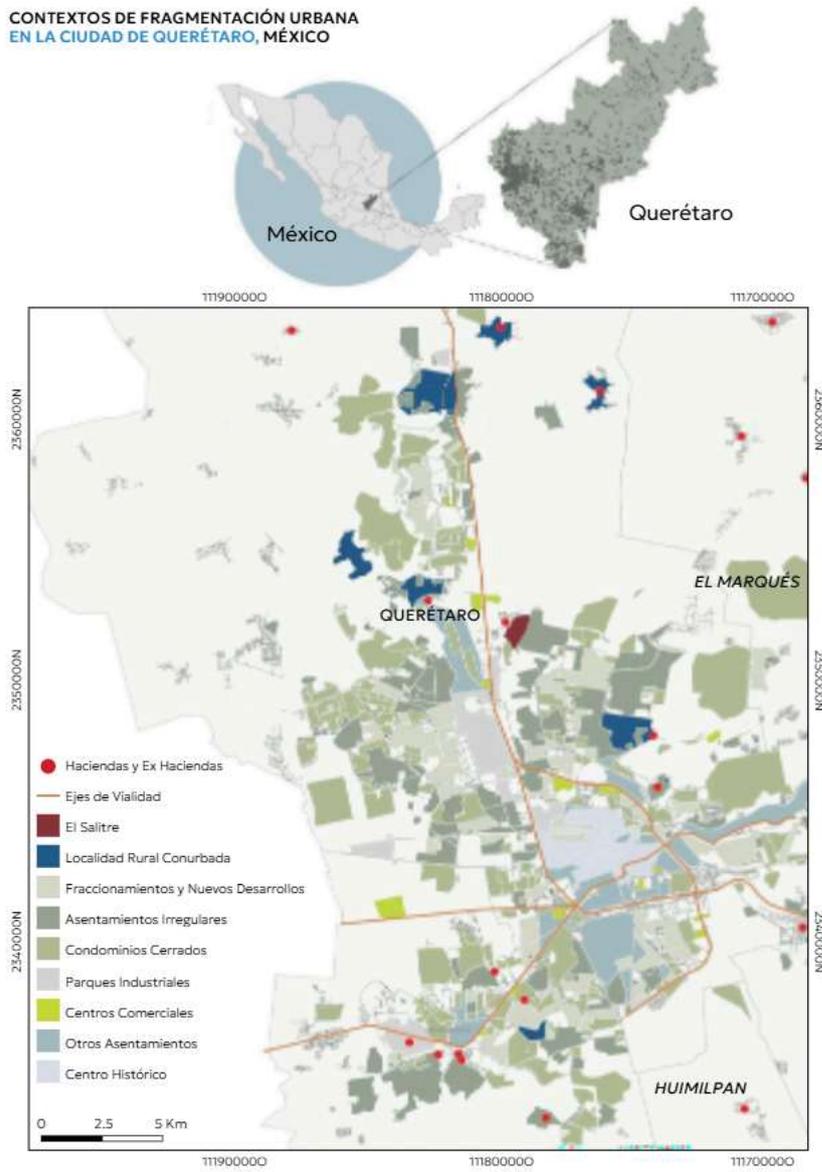
De los cuatro municipios que conforman la Zona Metropolitana de Querétaro (ZMQ), Huimilpan y El Marqués, en toda la región sur y noreste, son los que cuentan con un mayor número de exhaciendas. En Querétaro se han conurbado a la ciudad, poblados como La Cañada, El Pueblito, Carrillo Puerto, Santa Rosa Jáuregui y El Salitre.

La comunidad rural conurbada de El Salitre, ubicada al norte de la metrópoli de Querétaro, ha sido objeto de un proceso de desterritorialización debido a que se encuentra dentro de una de las zonas con mayor crecimiento y desarrollo en la ciudad, lo que ha transformado las condiciones sociales y territoriales que la envuelven, convirtiéndola así en una pequeña isla inmersa en la ciudad. Este proceso favorece la disminución del núcleo agrario y la expansión relativamente rápida de la mancha urbana, que se traduce en la reducción radical de las oportunidades laborales para los poblados dedicados a las actividades primarias, mismas que se ven eclipsadas ante la expansión del mercado, la producción industrializada, y las nuevas características morfológicas y funcionales que fue adquiriendo el espacio, dando paso a los territorios diferenciales que se extienden a la limítrofe de la comunidad.

Alejandra Elizabeth Casillas Cardona, Anaid Sánchez García,  
Guadalupe Rocha Solache y Angélica Álvarez Quiñones

Mapa 1. Contextos de fragmentación urbana en Querétaro, México

CONTEXTOS DE FRAGMENTACIÓN URBANA  
EN LA CIUDAD DE QUERÉTARO, MÉXICO



Fuente: elaborado por Anaid Sánchez García y Guadalupe Rocha Solache, con datos del INEGI, 2020.

Capítulo 5. Una isla en la ciudad. Heterotopías desde la visión de niñas y niños en El Salitre, Querétaro-México

La localidad El Salitre tiene una extensión de 0.83 km<sup>2</sup> y resguarda a 5,200 habitantes, de los cuales el 34 % son niñas y niños (INEGI, 2020). Continúa formando parte del tejido urbano de la Zona Metropolitana de Querétaro y es, en esencia, una zona rural ahora conurbada, que se resiste a sufrir una transformación urbana, pues permanecen usos y costumbres atávicos, así como una vocación agrícola y ganadera que no han desaparecido por completo. Aún se pueden encontrar a pequeña escala algunas parcelas y establos que son hasta ahora el sustento de numerosos habitantes.

La comunidad atesora ciertos espacios que se han convertido en símbolos de fraternización, donde se crean experiencias colaborativas y de valor comunitario. "El manantial", nombre que recibe el nacimiento de agua que se ubica al norte de El Salitre, es uno de ellos; no solo es considerado un elemento de abastecimiento, sino que también forma parte de su convivencia diaria. Igual ocurre con las "canchas de tierra", un espacio común que fue adaptado por los habitantes para que sus niños cuenten con un espacio de desarrollo recreativo y participación.

La calidad de vida y bienestar social de la localidad se encuentran condicionados a las limitaciones económicas y espaciales que los territorios diferenciales han creado, a partir del aislamiento de la localidad respecto a la urbe. Se puede visualizar una clara distinción en el desarrollo urbano inmediato, debido a la instauración de bloques territoriales destinados al comercio, industria, servicio y vivienda con alto valor monetario, los cuales han ido reemplazando gradualmente los territorios dedicados a las actividades locales primarias.

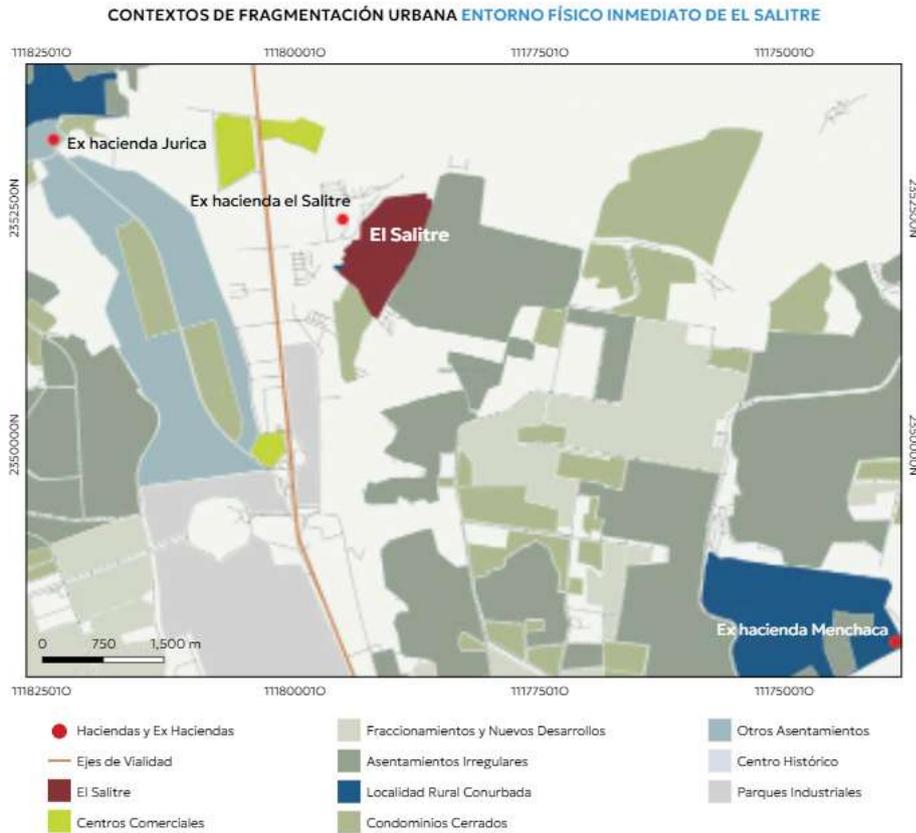
Al noreste de la comunidad encontramos dos grandes centros comerciales dirigidos a sectores económicos medios y altos, llamados Antea Lifestyle Center y Updown Center Querétaro, al este y al sur respectivamente. Están delimitado por fraccionamientos amurallados de alto costo, los cuales mantienen limitaciones en el entorno urbano y privatizan los espacios públicos, como lo son calles y avenidas. Al mismo tiempo, al suroeste se incorporan algunos parques industriales y al oeste se encuentra una gran extensión de asentamientos irregulares, en donde domina la informalidad de la expansión urbana.

La comunidad de El Salitre se encuentra eclipsada por la infraestructura y los desarrollos urbanos que esconden su acceso principal. Está com-

pletamente rodeada por dos de las principales autopistas que conectan a toda la ciudad, las cuales priorizan el uso de automóvil y son la carretera federal 57 (5 de Febrero) y el anillo vial Fray Junípero Serra. Así, los procesos de segregación social y la fragmentación urbana son visibles en el carácter aislado de este asentamiento, que no cuenta con una integración urbana y donde son evidentes las profundas diferencias socioeconómicas. Como se ha planteado, la desconexión no es solamente física, sino también una desconexión social.

El contraste que existe entre contextos urbanos visibiliza la carencia de infraestructura y equipamiento urbano, lo que limita las posibilidades de la población segregada para alcanzar niveles de prosperidad dentro de las dinámicas de la ciudad. Además, se agravan los conflictos urbanos de movilidad, deficiencia de transporte público, calidad de empleo, vivienda, educación y espacio público, así como los problemas ambientales, condicionando todo eso la calidad de vida de las generaciones futuras.

**Mapa 2. Contextos de fragmentación urbana, entorno físico inmediato a El Salitre, Querétaro**



Fuente: elaborado por Anaid Sánchez García y Guadalupe Rocha Solache, con datos del INEGI, 2020.

Alejandra Elizabeth Casillas Cardona, Anaid Sánchez García, Guadalupe Rocha Solache y Angélica Álvarez Quiñones

## NIÑOS EN LA CIUDAD: UN TEMA EMERGENTE

Como punto de partida, las reflexiones de Michel Foucault llevan a analizar el espacio como el resultado de diversos acontecimientos, tanto históricos como sociales y culturales. Al mismo tiempo, el espacio se define como el escenario donde convergen un gran número de variables, fuerzas, relaciones, ideas, órdenes, disposiciones, geografías y geometrías, que abren la posibilidad de analizar diversos fenómenos y elementos (Toro-Zambrano, 2017).

Por tanto, esta diversidad en el espacio construido, el que habitamos, genera distintas visiones, vínculos y percepciones en las personas. Así pues, la ciudad que está conformada por diversos núcleos urbanos, acoge no solo una diversidad sociocultural, sino también una oferta de estímulos, dotaciones de servicios, equipamientos y calidad urbana tan desigual, que no se garantiza el servicio y bienestar para los ciudadanos por igual.

En cuanto a investigaciones sobre la materia, se ponen de manifiesto los efectos y complejidades de la extensión urbana caracterizada por ser excluyente, nula en contenido y que presenta una serie de carencias importantes para la sociedad; de eso se desprende esta lectura, centrada en aquellos espacios destinados a la infancia que han sido suprimidos de la planificación de las ciudades. Habría que destacarse que las ciudades se han planificado bajo un concepto adultocéntrico, que apremia el uso del automóvil y se organiza bajo dinámicas del mercado y privatización de los servicios, lo que lleva a un detrimento y desarticulación de la estructura en la ciudad, sobre todo para los sectores sociales segregados, resultando en que la presencia de los niños y niñas en el espacio público se ha debilitado con el tiempo.

Estudios existentes se han enfocado en el proceso de transformación de aquellos espacios en los alrededores de las ciudades, pero hasta el momento hay poca evidencia de la relación entre esos núcleos y la forma en que la infancia los vive e interpreta. Conviene subrayar que su análisis es de gran relevancia, porque cada grupo social da sentido propio a los lugares que habita, y crea vivencias, percepciones y experiencias distintas respecto de otros. En suma, estas cuestiones nos permiten plantear interrogantes que se dan en un contexto de crecimiento urbano que intensifica el fenómeno de desigualdad y fragmentación social: ¿cuáles son las barreras o dificultades que encuentra la sociedad infantil en los espacios

que habita?, ¿qué es la ciudad para la infancia? y ¿cómo el sector infantil vive, experimenta, percibe e interpreta el espacio que habita?

Retomar este enfoque posibilita analizar el contenido, las variables y los acontecimientos del espacio como un autorreferente para comprender los acontecimientos espacio-infancia. Y es que precisamente, la aproximación tradicional de investigaciones en el campo del espacio y la infancia, se centran en el contenido y la caracterización del espacio. Sin embargo, hasta el momento se ha limitado la heterotopía, una noción que, desde la perspectiva de Foucault, pudiera hacer extensivo el análisis valorando que: a) como primer punto, están la forma en que se yuxtaponen espacios incompatibles y las alteraciones de las relaciones sociales que les habita; b) en segundo lugar, considerando desde un orden utópico, para involucrar significados sociales más amplios y como un lenguaje extensivo que permite concebir la ciudad desde lo impensado, y que da voz a la mirada, interpretación, experiencia e ideas del elemento social.

Como se ha desarrollado con anterioridad, El Salitre, la localidad de estudio, presenta condiciones de desigualdad socioterritorial, y estudios previos han concluido que hay un incremento de las conductas de riesgo en la infancia directamente relacionadas con las condiciones del espacio público (SIPINNA, 2022). Con este antecedente, los resultados del análisis correlacional entre el espacio e infancia dentro de la localidad, evidencian tres factores que moldean la percepción de niñas y niños, lo que se esclarece en: a) El crecimiento de la ciudad se contrapone y suprime a lo local-rural, porque gracias a la expansión del mercado y la economía capitalista, la producción y organización del espacio fue adquiriendo nuevas características morfológicas y de funcionalidad. Al respecto, El Salitre se vio afectado por un proceso de desterritorialización y transformación abrupta del contexto físico, donde su actividad productiva central, la agricultura, fue perdiendo fuerza hasta desaparecer. Esto desencadenó una serie de sucesos trascendentes, no solo en la alteración del carácter propio del espacio, sino que derivó también en una afectación de la identidad social, ya que básicamente se les despojó de la vida productiva a los pobladores. De eso se desprenden asimetrías en la estructura social, que se expresan en la adaptación a nuevas condiciones de subsistencia, a la capacidad para ajustarse a nuevas situaciones de empleo, limitada en

Alejandra Elizabeth Casillas Cardona, Anaid Sánchez García,  
Guadalupe Rocha Solache y Angélica Álvarez Quiñones

gran medida por el nivel educativo y la falta de especialización laboral. Avanzando en el tema, estas nuevas formas de oportunidad están relacionadas con una reorganización social que trasciende a una fragilidad en los vínculos familiares, y una carencia en las prácticas de crianza que permea significativamente en el desarrollo óptimo de la infancia.

b) La economía condiciona la planificación y desarrollo de las ciudades; en este caso, el urbanismo funciona como un instrumento de segregación para las localidades que son alcanzadas por el crecimiento de la ciudad. Los espacios, gestionados solo por factores económicos, resultan en carencias significativas en materia de servicios y equipamiento para las clases sociales pobres; particularmente para la infancia hay una carencia significativa en materia educativa, de salud, acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros e inclusivos. Aunado a ello, la economía de la globalización desplaza el saber popular en la producción del espacio, donde las formas emocionales, espirituales, humanísticas, los intereses, necesidades, tradiciones y costumbres de cada región son reemplazadas por la especialización y homologación de necesidades.

c) Finalmente, la diversidad de clases sociales que habitan en espacios inmediatos fomenta nuevas formas de producción del espacio en las ciudades; esto es que, como forma de excluirse de 'otros', se van estableciendo construcciones sociales de carácter estigmatizante, que se reflejan físicamente en el espacio a través de la construcción de barreras, muros o rejas que delimitan en torno a quienes son distintos. Estas barreras no solo impactan en el imaginario de la población menos favorecida, sino que al mismo tiempo restringen su acceso e integración a la ciudad. En la infancia, estas carencias e inequidades en materia del estado nutricional, salud, educación, prácticas de crianza y construcciones sociales, ejerce un potente efecto en el desarrollo de sus habilidades cognitivas, motoras y socioemocionales.

De acuerdo con la evidencia científica reciente, durante la *primera infancia* el cerebro se desarrolla de una forma extraordinaria, lo cual conlleva a una compleja interacción de conexiones neuronales que es influenciada y definida por las experiencias y el entorno. Estas conexiones cerebrales se forman a una velocidad que nunca más se repetirá en la vida, y tienen una influencia significativa en el desarrollo cognitivo, emocional,

físico y social de la niña y el niño. Durante la primera infancia, recibir una nutrición adecuada, estimulación temprana, oportunidades de aprendizaje, protección y un cuidado sensible y cariñoso es crucial para que las niñas y niños sobrevivan, progresen, aprendan y participen (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2019, p. 2).

De estos factores analizados y del trabajo con los niños y niñas de El Salitre, se desprenden resultados que muestran el vínculo que tiene la infancia con el lugar que habita, y dada la disimilitud en las características del espacio ciudad-localidad, es de esperarse que se generan distintos grados de vínculo afectivo con el entorno.

Para situar el área de la presente investigación, consideramos que al asumir una postura que explora los dominios del significado subjetivo de la infancia con la escala barrial, el trabajo de campo a través de una intervención educativa con niños y niñas ha permitido obtener algunos indicadores que dependen, en gran medida, de la observación, de la interacción con la infancia y del análisis e interpretación de los trabajos obtenidos.

## APROXIMACIÓN METODOLÓGICA: IMAGINARIOS E INFANCIA

Las primeras aproximaciones al tema que aquí se presenta, surgieron del proyecto de investigación denominado "Sustentabilidad de los espacios edificados en contextos de fragmentación urbana. Estudio de casos en la zona conurbada de Querétaro", desarrollado por investigadores del Tecnológico Nacional de México, con registro ante la Secretaría de Educación Superior a través del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (Prodep) 2019. Con una perspectiva cualitativa, se han caracterizado distintas formas de fragmentación y segregación socioespacial en la ciudad, y en el marco de estos fenómenos urbanos que Querétaro comparte con diversas ciudades intermedias latinoamericanas, se identificó el caso de El Salitre, con las características de insularidad ya descritas en este texto.

Una vez identificada la peculiaridad del caso, se concertó con la Coordinación de Institutos Desconcentrados la realización de un curso de verano denominado "Arquitectura para peques", el cual fue diseñado e impartido por estudiantes de arquitectura asociados al proyecto del Tecno-

Alejandra Elizabeth Casillas Cardona, Anaid Sánchez García,  
Guadalupe Rocha Solache y Angélica Álvarez Quiñones

lógico Nacional de México campus Querétaro. El curso se planteó como un proceso de investigación-acción en su primera fase y en él participaron 35 niños con edades entre 8 y 12 años. Los productos del curso elaborados por los niños y el proceso mismo de interacción fueron sistemáticamente registrados y analizados a la luz del marco teórico antes presentado. Durante el curso se pudo identificar la preferencia de los niños habitantes por un espacio de convivencia que ellos mismos denominan "las canchas de tierra". Uno de los productos del curso se orientó a profundizar en los imaginarios infantiles sobre el espacio comunitario, bajo la instrucción: "Dibuja cómo se puede mejorar el espacio de las canchas de tierra".

El registro de los dibujos y su interpretación, se suman a los procesos de observación participante que permitieron la interpretación de las representaciones del lugar expresadas en los mismos. Los dibujos como representaciones del imaginario de los niños, ha sido un tema explorado en trabajos sobre la identidad campo-ciudad. Othón Baños (2002) afirma que "el imaginario de los niños y las niñas a punto de entrar en la adolescencia refleja ya una tensión entre individuo y colectividad, entre comunidad y medio social planetarizado" (p. 154).

Figuras 1, 2 y 3. *Diseño participativo con los niños*



Nota: curso de verano “Arquitectura para peques”, 2019, El Salitre, Querétaro, México.  
Fuente: fotografías tomadas por las autoras.

Alejandra Elizabeth Casillas Cardona, Anaid Sánchez García,  
Guadalupe Rocha Solache y Angélica Álvarez Quiñones

Los imaginarios y la percepción que tiene la infancia sobre la ciudad se desprenden de una relación de topofobia, desconfianza, aversión y desapego al lugar. Hay una desconexión y un desinterés por los espacios que rodean la localidad; un ejemplo claro son “las canchas” ubicadas en los límites de El Salitre y la ciudad, un sitio planificado como espacio recreativo privado, que, a pesar de contar con adecuadas instalaciones y equipamiento, produce un punto de corte entre el sujeto-espacio porque no se tiene el sustento económico para hacer uso de las mismas, imposibilitando las experiencias de la infancia con el lugar. Por otro lado, se observa que la cercanía con la ciudad y el proceso de desterritorialización ha sumergido a la infancia en un modo de aculturación, internalizado sobre todo en nuevas aspiraciones profesionales y en una resignificación que rompe con la vocación agrícola de sus antepasados.

En contraste, un hallazgo inesperado es que, a pesar de las carencias, el desarraigo, el desorden, las alteraciones y el antagonismo del espacio, donde pareciera inviable habitar el lugar, la infancia mantiene un vínculo con su localidad. Respecto a esto, a través de las representaciones gráficas, las observaciones realizadas mostraron que elementos como su historia, costumbres, tradiciones y componentes físicos naturales del lugar, son fuertes cargas de identificación simbólica para los niños y niñas de El Salitre. Incluso nos atreveremos a concluir que las barreras físicas impulsadas por la estigmatización y exclusión de las clases sociales, pueden haber tenido un efecto hermético que ha mantenido por más tiempo las tradiciones de los pobladores. Asimismo, se identificó que para la infancia los espacios de mayor apego y preferencia para frecuentar son los siguientes: a) El manantial, cuerpo de agua con un gran sentido simbólico ancestral y que se mantiene en la memoria colectiva de los locatarios. Es un espacio donde se continúan costumbres como ir a lavar ropa, a mojarse, a convivir, y es el lugar donde convergen y socializan las distintas generaciones. b) Las canchas de tierra, espacio que proporciona experiencias sensoriales a través de elementos naturales como charcos, barro, agua, palos, árboles, etcétera.

La presente investigación incluye el análisis e interpretación de dibujos realizados por los niños y niñas, enfocado en explorar ideas para el mejoramiento de las canchas de tierra. Los resultados obtenidos parecen confirmar que el espacio, desde la utopía de la infancia, mantiene una

constante de reproducción: entornos con carga simbólica, entornos que posibiliten la socialización, y entornos estimulantes que permitan una sana exploración cuerpo-espacio.

De los dibujos realizados por niños y niñas podemos extraer lo siguiente: el elemento con mayor representación fue *el agua*; es de suponer que en la memoria colectiva persiste como un fuerte simbolismo del manantial. En este sentido, reflexionamos sobre la importancia del apego y vínculo emocional que deben contener los espacios a la hora de ser planificados. Además, otro común en las representaciones fueron los elementos que pueden promover la integración y el encuentro social, a través de gradas y bancas. Finalmente, podemos destacar que en el imaginario infantil, para el mejoramiento de las canchas de tierra, no resalta la instalación de juegos estructurados como resbaladillas y columpios; por el contrario, diseñan espacios que alientan a una sana y libre exploración del espacio.

Con esto resaltamos que los lugares adquieren sentido cuando hay una carga afectiva, cuando se experimenta y se trasciende el habitar. La grandeza de la infancia, como usuaria del espacio, es que niñas y niños son capaces de encontrar espacios para el juego y el encuentro a pesar de las limitaciones urbanísticas, arquitectónicas y paisajistas. Sin embargo, como complemento, es necesario apuntar a mejorar sus condiciones en igualdad de oportunidades en materia de salud, educación y prácticas de crianza, a fin de enriquecer la relación de la infancia con el espacio.

## CONCLUSIONES

Las ciudades intermedias latinoamericanas viven procesos relativos al crecimiento de la población urbana, como un fenómeno que ocurre no solamente en la región, sino en el mundo. La preocupación porque la población urbana en Latinoamérica y El Caribe se estima ya en un 80 %, plantea retos de investigación que permitan generar conocimiento de cara al cumplimiento de las metas de la Agenda 2030 (Jordán, et al., 2017).

Si bien las ciudades son diversas en cada contexto cultural, ya son ampliamente conocidas las similitudes en la región, entre ellas el acelerado crecimiento y la marcada desigualdad social, evidente en la proliferación de contextos urbanos en situación de pobreza. Si bien factores como el ingreso y las condiciones materiales de las viviendas son por tradición indicadores de pobreza, en este trabajo hacemos énfasis en las perspectivas que se aproximan desde otros ejes, como la edad de la población y el territorio. El territorio juega un papel central entre los temas emergentes para comprender los fenómenos asociados a la pobreza en las ciudades:

Cabe destacar que la desigualdad territorial, entre las distintas ciudades y dentro de estas, no se da solo respecto al lugar de residencia de la población en un momento dado y a las diferencias materiales que ello supone, sino que se convierte también en una variable adscriptiva para las personas, que conlleva una interpretación subjetiva que condiciona sus oportunidades de desarrollo. Así, el lugar donde uno vive o de donde uno viene se convierte también en un eje estructurante de las relaciones sociales y de la desigualdad, que afecta principalmente a quienes migran desde el extranjero, desde el interior del país o desde el sector rural, y a los habitantes de determinados barrios de las ciudades, en particular de los sectores marginales y de algunos sectores urbanos deteriorados. (Jordán, et al., 2017, p. 158)

Conforme crecen y se desarrollan, estos factores se van convirtiendo en una barrera física que impulsa a la segregación, que se está aislando y marginando a las personas, lo que es evidentemente un reflejo de la sociedad presente y por supuesto, un comportamiento contrario a las políticas sociales. Los fenómenos de fragmentación y segregación urbanas cada vez se hacen más evidentes en la ciudad de Querétaro. En una visión utópica, las ciudades deberían ayudar a reducir las brechas de desigualdad, pero lo que pasa realmente es que las están multiplicando. Las políticas urbanas y planes de desarrollo aplicados en la urbe queretana no toman en cuenta a la ciudad como una forma social; son proyectos con cualidades segregantes y/o fragmentantes, que no terminan por resolver las problemáticas que se encuentran dentro de la estructura socioespacial. En contraposición a lo anterior, la práctica de un urbanismo abierto, que toma el espacio público como protagonista del encuentro y que tiene un enfoque diversificado, obtiene individuos que realmente habitan la ciudad, que llegan a una identificación, se apropian del espacio y ejercen sus derechos.

La realidad de El Salitre y su relación con la ciudad es un claro ejemplo de que el aislamiento y las barreras, ya sean físicas o inmateriales, nunca arreglarán la problemática de disyuntiva social, ni de disfuncionalidad urbana; al contrario, desintegran aún más y se pierde la funcionalidad social y la cultura del lugar. El lugar donde se habita juega un papel esencial en la reproducción de las condiciones socioeconómicas de los habitantes urbanos, especialmente las condiciones de pobreza. Es en la infancia cuando se aprende que la ubicación espacial es también una ubicación social. En las últimas décadas se ha puesto atención en el papel que las mujeres tienen en el desarrollo de las ciudades, y los estudios de género han aportado importantes hallazgos para la comprensión de las desigualdades urbanas. A estos trabajos es necesario sumar otros que aborden la problemática desde la perspectiva de las niñas y los niños en ciudades intermedias.

No es posible el análisis y la reflexión de la problemática de la infancia en su relación con el espacio público, sin entender que existen factores más complejos, que posibilitan y moldean la percepción de la infancia en relación con su medio físico. Las políticas públicas, la economía, el urbanismo y la arquitectura son herramientas que ejercen, sobre todo para los niños y niñas que habitan en contextos vulnerables, carencias e inequida-

Alejandra Elizabeth Casillas Cardona, Anaid Sánchez García,  
Guadalupe Rocha Solache y Angélica Álvarez Quiñones

des en materia de salud, educación y recreación, sin olvidar que también fomentan modificaciones en las prácticas de crianza. Todo ello, recae en el desarrollo de sus habilidades cognitivas, motoras y socioemocionales.

La experiencia y trabajo con niños y niñas nos da la oportunidad de observar la espontaneidad, de concebir la ciudad desde lo impensado. Es preciso que la planificación de los espacios se traslade hacia nuevos enfoques que involucren la participación de la sociedad, a fin de permitir no solo la soberanía de las comunidades, sino la posibilidad de ponderar lo emocional, lo humanístico, los valores, creencias, estilos de vida, ideales, símbolos y visiones. De esto se desprende que los lugares sean contenedores de carga afectiva, que posibiliten la experiencia y la trascendencia del habitar.

## REFERENCIAS

- Álvarez, A. (2018). Desigualdad y exclusión en la ciudad. Una mirada a los asentamientos informales de la Zona Conurbada de Querétaro. En Solorio, E. y Álvarez, A. (coords.) *Querétaro: Exclusión/Inclusión en la ciudad contemporánea*, (pp. 33-56). Plaza y Valdés Editores.
- Arvizu, C. (2006). *Visiones de Querétaro*. Tecnológico de Monterrey.
- Baños, O. (2002) El imaginario y las luces de la ciudad en la niñez rural mexicana. *Nueva Antropología*, XVIII(61), 145-168.
- Bourdieu, P. (1999). Efectos del lugar. En P. Bourdieu (ed.), *La miseria del mundo*, (pp. 119-124). Fondo de Cultura Económica
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2019). *Identificar las desigualdades para actuar: El desarrollo de la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Unicef.  
[https://www.unicef.org/lac/media/9821/file/IdentificarLasDesigualdadesParaActuar\\_Resumen.pdf](https://www.unicef.org/lac/media/9821/file/IdentificarLasDesigualdadesParaActuar_Resumen.pdf)
- Grupo de Estudos de Integração da Política de Transportes. (1985). *Transportes no Brasil: história e reflexões*. Coordenação de Osvaldo Lima Neto. Brasileira.
- Hunt, A. y Watkiss, P. (2011). Climate change impacts and adaptation in cities: A review of the literature. *Climatic Change*, 104, 13-49.  
DOI 10.1007/s10584-010-9975-6
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Consultado el 27 de enero de 2022 en el sitio <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-20.
- Janoschka, M. (2006). El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: el caso Nordelta. En M. Welch (ed.), *Buenos Aires a la deriva: Transformaciones urbanas recientes*, (pp. 96-131). Editorial Biblos.
- Jordán, R., Riffo L. y Prado, A. (Coords.). (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Lansdown, G. (2011). *Every Child's Right to be Heard. A Resource Guide on the UN Committee on the Rights of the Child General Comment No. 12. Save the Children / Unicef.*
- Lindón A. y Hiernaux, D. (2012). Renovadas intersecciones: la espacialidad y los imaginarios. En en A. Lindón y D. Hiernaux, *Geografías de lo imaginario*, (pp. 9-28). Anthropos / UAM.
- Martner-Peyrelongue, C. D. (2020). Metamorfosis regional acelerada, articulación territorial y financiarización en una ciudad intermedia mexicana: el caso de Querétaro. *Territorios*, 43-Especial, 1-26.  
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.8285>.
- Méndez, E. (2004). Vecindarios defensivos latinoamericanos. Los espacios prohibitorios de la globalización. *Perspectivas Urbanas*, 4.
- Méndez, E. (2009). *Arquitectura simulacro*. Universidad de Guadalajara.
- Mertins, G. (2003). Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas y repercusiones espaciales. En J. L. Luzón et al., *Transformaciones regionales y urbanas en Europa y América Latina*, (pp. 189-200). Edicions Universitat de Barcelona.
- Mertins, G. (2011). Las metrópolis latinoamericanas: vulnerabilidad, informalidad y gobernabilidad. En D. R. Vergara (ed.), *Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina* (pp. 30-49). Universidad del Norte.
- Milenio. (22 enero 2020). Zonas metropolitanas en México.  
<https://www.milenio.com/estados/zonas-metropolitanas-en-mexico>
- Minjuin, A. y Born, D. (2016). *Infancia y desigualdad habitacional urbana en ocho países de América Latina*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- ONU-Habitat. (2011). *Las ciudades y el cambio climático: Orientaciones para políticas*. Informe mundial sobre asentamientos humanos 2011. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Prévôt, M.-F. (2001). Fragmentación social y espacial: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, 9(19), 33-56.
- Rahman, M. (2011). Sustainable squatter housing in the developing world: Changing conceptualization. *Archnet-IJAR*, 5(1),143-159.
- Reygadas, L. (2008). Tres matrices generadoras de desigualdades. En R. Cordera, et al., *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, (pp. 92-114). Siglo XXI.

- SIPINNA. (2022). *Programa Local de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes 2021-2027*. Sistema de Protección de niñas, niños y adolescentes del estado de Querétaro.  
<https://cemer.queretaro.gob.mx/cemer/proyectos/2023/198%20-%20Proyecto%20SIPINNA%201982023.pdf>
- Toro-Zambrano, M. (2017). El concepto de heterotopía en Michel Foucault. *Cuestiones de Filosofía*. 3 (21), pp. 19-41. [https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cuestiones\\_filosofia/article/view/7707/5991](https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cuestiones_filosofia/article/view/7707/5991)
- Tron, F. E. (2014). *Las implicaciones de la fragmentación urbana en el urbanismo moderno*. Universidad Politécnica de Madrid. [http://www.sustentabilidades.usach.cl/sites/sustentable/files/paginas/09\\_0.pdf](http://www.sustentabilidades.usach.cl/sites/sustentable/files/paginas/09_0.pdf)
- UN-Habitat. (2015) Temas Habitat III. Paper 22, Documento temático sobre asentamientos informales. Trad. al español por Naciones Unidas [Bolivia]. UN-Habitat.  
[https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22\\_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf](https://habitat3.org/wp-content/uploads/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf)

